

Le meilleur des mondes fiscaux

Ce que la Confédération et les cantons devraient faire et ne pas faire en réaction à la réforme fiscale de l'OCDE

Lukas Schmid avec la collaboration de Eveline Hutter

analyse

Cette analyse traite de la réorganisation de l'imposition internationale des entreprises. Celle-ci prévoit pour les grands groupes internationaux, à partir de 2024, non seulement un taux d'imposition minimal de 15%, mais aussi une base d'imposition harmonisée. Si cette réforme est parfois complexe et discutable économiquement, elle ne justifie pas que la Suisse fasse cavalier seul.

Les futures recettes supplémentaires en Suisse sont surestimées, en dépit de l'augmentation forcée de la charge fiscale pour les grands groupes. Le monde politique serait donc bien avisé de prendre en compte les pertes potentielles en matière de bénéfices des entreprises et, par conséquent, d'attribuer l'intégralité des recettes du nouvel impôt complémentaire aux cantons.

La nouvelle réglementation a également une incidence sur la promotion des activités de R&D en privilégiant un instrument jusqu'alors inconnu en Suisse. Avant d'étendre le soutien à la R&D pour compenser les inconvénients résultant de la réforme, les cantons devraient faire preuve de plus grande transparence dans le domaine des allègements fiscaux. Il convient de renoncer à toute mesure de compensation de type aide. Il est plus important de renforcer les conditions-cadres pour toutes les entreprises, par exemple grâce à une administration numérique compétente, au maintien d'une culture fiscale axée sur le client, à la réduction de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et à l'accès aux marchés internationaux.

Remerciements

Les auteurs remercient le Prof. Dr. Reto Föllmi, président de la Commission des programmes d'Avenir Suisse, pour ses conseils avisés et sa relecture. Nous remercions également les nombreux experts de l'administration, de la science et de l'économie qui ont mis à disposition leurs connaissances spécialisées et ont ainsi fourni des inputs utiles. La responsabilité du contenu de cette étude incombe uniquement aux auteurs et au Directeur d'Avenir Suisse, Peter Grünenfelder.

Editeur	Avenir Suisse, <i>www.avenir-suisse.ch</i>
Traduction	Justine Wieland
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Antoine Duquet, Samuel Rutz
Conception	Carmen Sopi, Olivia Vilarino
ISBN	978-3-9525699-0-0

© Août 2022 Avenir Suisse, Zürich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger www.avenir-suisse.ch/fr/publication/le-meilleur-des-mondes-fiscaux-reorganisation-de-la-fiscalite-internationale-des-entreprises/

Sommaire

1 _Politique fiscale internationale : un chantier sans fin	4
1.1 _ Peu de nécessité d'agir, beaucoup d'intérêts politiques	5
1.2 _ Une réforme pleine d'incertitudes	8
2 _La mise en œuvre, un exercice d'équilibriste en politique nationale et financière	11
2.1 _ Recettes supplémentaires surestimées	12
2.2 _ A quel moment la part de la Confédération devient une charge?	17
3 _Influence de l'impôt minimum sur le soutien à la R&D	23
3.1 _ Comment l'OCDE privilégie les instruments s'apparentant à des subventions	23
3.2 _ Réticence à étendre les aides à la R&D	26
4 _Conclusion : les Dos et Don'ts en politique fiscale et pour la place économique	31
_ Annexe A: glossaire	37
_ Annexe B: calcul de l'impôt complémentaire	41
_ Bibliographie	42

1. Politique fiscale internationale: un chantier sans fin

En juillet 2021, le ministre allemand des finances de l'époque Olaf Scholz mentionnait une «révolution fiscale» après que plus de 130 pays s'étaient mis d'accord sur les points essentiels de la réforme de la fiscalité internationale des entreprises dans le cadre de ce que l'on appelle le **Cadre inclusif** (voir glossaire dans Annexe A-¹). Son homologue français Bruno Le Maire lui a emboîté le pas en qualifiant cet accord de convention fiscale internationale la plus importante du siècle dernier (Soguel 2021).

Quand les politiciens se félicitent de leur propre travail, le scepticisme est généralement de mise. Mais dans une époque où le multilatéralisme s'affaiblit, un consensus mondial de l'ampleur du **projet Base Erosion and Profit Shifting 2.0** est une étape majeure pour les efforts de coordination internationale dans le domaine fiscal. Peu de gens auraient cru un tel consensus possible quelque temps auparavant. L'orientation du contenu de cette réorganisation est toutefois une autre histoire. En élargissant leur mandat, l'OCDE et le G20 ne s'attaquent pas seulement au cœur de l'autonomie des Etats (la souveraineté fiscale), mais tournent également le dos à des pratiques fiscales de longue date qui ont fait leurs preuves au niveau international et dont l'origine remonte à l'entre-deux-guerres. L'abandon des principes reconnus de l'imposition ne surprend pas réellement, car les «révolutions» visent toujours à bouleverser ce qui était en vigueur jusqu'à présent. Reste à savoir si les objectifs tels que le rétablissement d'une «justice fiscale mondiale» seront atteints. Les réformes en profondeur souffrent souvent du fait qu'elles apportent certes des solutions aux problèmes existants, mais aussi et surtout de nouvelles difficultés qui ne sont pas toujours prévisibles. Ainsi, le nouveau cadre réglementaire élève pour l'instant la fiscalité internationale des entreprises (système qui ne se distingue déjà pas par sa clarté) à un nouveau niveau de complexité encore jamais atteint.

Au niveau national, la phase de mise en œuvre est en cours depuis peu et se terminera en Suisse au plus tôt lors de la votation populaire sur un nouvel article de la Constitution en juin 2023. Dans cette analyse, Avenir Suisse saisit l'occasion pour remettre en question des aspects centraux du projet de mise en œuvre (chapitre 2), expliquer les effets de la réforme sur les incitations à l'investissement (chapitre 3), et, pour finir, formuler des recommandations sur la mise en œuvre et le renforcement de la compétitivité de la place économique (chapitre 4). Nous commencerons toutefois par présenter le contexte et les incertitudes persistantes entourant la réforme.

1 Les nombreux termes techniques utilisés dans le contexte de la réforme fiscale et de ses conséquences dont il est question ici nécessitent des explications. Comme la place manque souvent dans le texte, tous les termes marqués **en rouge** sont expliqués en détail et – nous l'espérons – de manière compréhensible dans le glossaire à la fin de cette étude.

Points clés de la refonte de la fiscalité internationale des entreprises

Les nouvelles normes prévoient d'une part une redistribution des droits d'imposition (également connue sous le nom de **pilier 1**) et l'introduction d'un impôt minimal (**pilier 2**) d'autre part. Le **pilier 1** se concentre sur une redistribution partielle des droits d'imposition de l'Etat où les multinationales productives comptabilisent un chiffre d'affaires de plus de 20 milliards d'euros et une marge bénéficiaire de plus de 10%. Désormais, le pays de destination, c'est-à-dire l'Etat de marché, sera également déterminant pour l'imposition des bénéficiaires. Un accord multilatéral est nécessaire pour sa mise en œuvre, mais sa signature a été reportée à plusieurs reprises.

Le **pilier 2** prévoit un taux d'imposition minimal de 15% pour toutes les entreprises multinationales (EMN) dont le chiffre d'affaires dépasse les 750 millions d'euros. Comme l'assiette fiscale est au moins aussi importante que le taux d'imposition lors de la conception d'un système fiscal, l'assiette fiscale est également harmonisée. L'impôt minimal est conçu comme une approche commune, les Etats participants n'ont pas l'obligation d'adapter leurs taux d'imposition. Mais le mot d'ordre est clair: si un Etat ne perçoit pas lui-même les recettes fiscales, d'autres le feront. Si le taux d'imposition effectif dans un pays est inférieur à 15%, les autres pays peuvent imposer l'entreprise avec la RIR (règle d'inclusion du revenu) qui concerne le pays de résidence de la société mère et subsidiairement avec la RPII (règle relative aux paiements insuffisamment imposés) pour les pays avec des filiales, tant que le pays de résidence ne perçoit pas sa propre **Top-up tax (impôt complémentaire)**. Si tous les pays, et en particulier ceux dont les taux d'imposition des bénéfices sont faibles, mettent en œuvre le **pilier 2**, les deux premiers impôts ne devraient pratiquement jamais être perçus.

1.1 – Peu de nécessité d'agir, beaucoup d'intérêts politiques

La nouvelle réglementation n'a plus grand-chose à voir avec les projets initiaux de l'OCDE. A l'origine, l'OCDE avait l'intention de trouver une solution à la question de l'imposition des entreprises numériques qui n'étaient pas implantées dans un pays. Il s'agissait d'un projet ambitieux qui nécessitait une coordination importante compte tenu du risque de distorsions commerciales en cas de taxes numériques unilatérales. Sous la pression des Etats-Unis, qui risquaient de perdre leur marge de manœuvre en se concentrant uniquement sur les entreprises technologiques, le projet a été étendu à d'autres secteurs.

En effet, il serait inexact d'affirmer que le système actuel est exclusivement mis à l'épreuve par des entreprises (numériques) dont les modèles commerciaux ne nécessitent pas de présence sur place. Le commerce toujours plus important de produits immatériels complique le calcul du bénéfice, central pour l'imposition, car les prix de transfert utilisés à cet effet sont beaucoup plus difficiles à déterminer (Schatan 2021).⁻² Cette évolution est accentuée par

2 L'une des principales caractéristiques du système fiscal actuel est que les comptes d'une EMN sont séparés entre les pays. Le calcul des bénéfices dans les différents pays se fait alors par l'utilisation de prix de transfert pour les transactions internes selon le principe «de pleine concurrence». Celui-ci est facile à appliquer et à faire respecter lorsque des prix de transfert sont nécessaires pour des biens standardisés avec des prix de marché connus et une mesure simple. En revanche, le calcul du prix de transfert est plus difficile pour les échanges de plus en plus fréquents de produits immatériels et uniques.

la fragmentation croissante des activités des entreprises due à la mondialisation et qui a touché tous les secteurs. Cette constatation n'est pas nouvelle en soi, c'est pourquoi le plan d'action **Beps** de 2015 (**Beps 1.0**) a consacré trois actions à la conception des prix de transfert, afin de mieux les faire correspondre à la création de valeur des multinationales (EMN) (voir figure 1).

Mais la volonté d'attendre l'impact de ces ajustements sur le système existant était plutôt nulle en raison d'intérêts politiques supérieurs. Ce sont surtout les pays européens à fiscalité élevée qui souhaitaient un nouveau système afin d'éliminer une concurrence fiscale indésirable. Alors qu'il y a quelques années encore, le mot d'ordre était «concurrence fiscale loyale», l'OCDE considère aujourd'hui que la concurrence entre les pays ou les cantons pour obtenir un bon rapport entre les impôts et les biens publics est fondamentalement néfaste (voir encadré 2).

Pourtant, le bilan de la concurrence fiscale est bien meilleur que ce que l'on prétend souvent. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, les impôts sur les entreprises n'ont pas perdu leur fonction de source de revenus importante malgré la forte baisse des taux d'imposition légaux. Une fiscalité des entreprises plus basse est en principe avantageuse pour l'économie, car un capital moins cher favorise les investissements et la croissance. C'est justement le transfert de bénéfices, tant décrié, qui fait baisser le coût du capital au niveau mondial, indépendamment du fait qu'un pays perçoive des impôts plus élevés ou plus bas que la moyenne mondiale (Klemm et Liu 2020). Le transfert de bénéfices augmente le stock de capital mondial en réduisant la charge fiscale de manière effective.

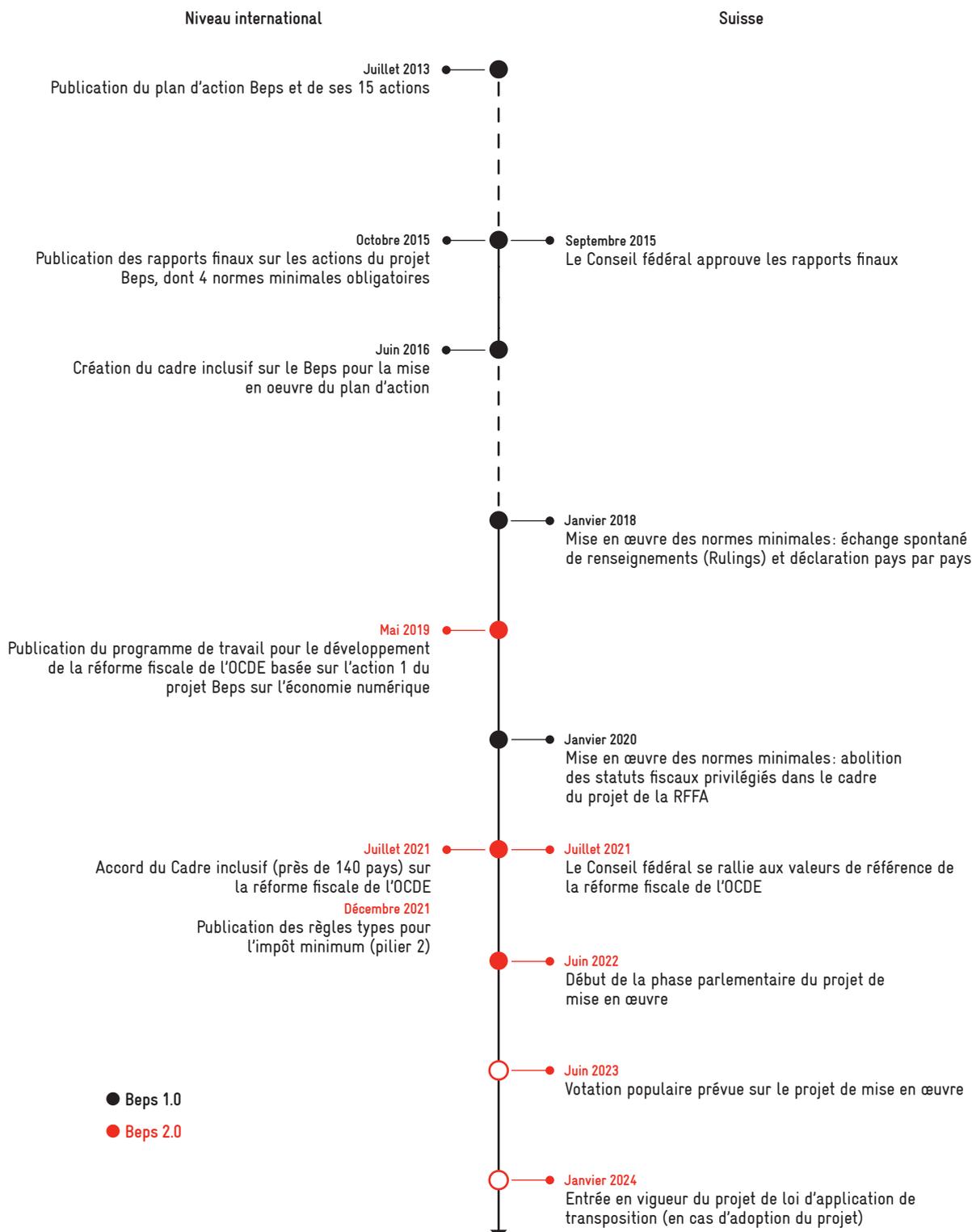
La réforme fiscale reflète en grande partie les intérêts des grands pays industrialisés, car la concurrence fiscale crée un level-playing field pour les petits pays. Elle leur permet de compenser leur manque de taille de marché ou leurs ressources réduites par une politique fiscale attrayante, ce qui est dans leur intérêt (Fuest et Sultan 2019).

Ceux qui, du point de vue de la Suisse, qualifient le nouveau dispositif d'«excessif» (Weissbrodt et Kapalle 2022) ont sans doute raison sur le fond, mais ils devraient garder à l'esprit qu'il aurait été tout aussi possible d'aménager **le pilier 2** de manière nettement plus défavorable. En effet, si l'OCDE avait renoncé à un impôt complémentaire, des Etats comme la Suisse auraient été confrontés à un choix presque impossible : soit augmenter les impôts à 15 % pour toutes les personnes morales, soit rester à l'écart et laisser à d'autres pays le soin d'imposer la différence avec l'impôt minimal des entreprises concernées.

Figure 1

Une décennie d'harmonisation en politique fiscale internationale

Alors que la mise en œuvre du plan d'action Beps était encore en cours en Suisse, l'OCDE décidait déjà de remanier en profondeur la fiscalité internationale des entreprises.



Source: propre représentation, Bundesrat (2018)

Remarquable transformation de l'OCDE

Créée au début des années 1960 en tant qu'organisation de coopération économique, l'OCDE s'est engagée à promouvoir le bien-être économique et social à l'échelle mondiale. Dans le domaine de la fiscalité, l'organisation s'est d'abord concentrée sur l'amélioration du commerce en traitant les questions de double imposition, avant de se consacrer davantage à la coordination internationale. En raison de la mobilité croissante des capitaux, les grands pays industrialisés ont utilisé l'OCDE pour la première fois en 1998 comme plateforme pour exprimer leur mécontentement face aux pratiques fiscales des petits pays. Dans le rapport «Harmful Tax Competition», ils ont demandé plus de coopération pour limiter la concurrence fiscale. Dans les années 2000, le soutien des Etats-Unis a toutefois diminué, ce qui a considérablement affaibli la volonté des autres pays d'agir (Morris et Moberg 2012).

Un changement de personnel politique et administratif, ainsi que la découverte de nombreux cas d'évasion fiscale ont ravivé la popularité de la «concurrence fiscale loyale» après la crise financière. Afin de limiter les pratiques d'évasion fiscale, le projet **Beps** («Base erosion and profit shifting») a été lancé en 2013. Par la suite, la Suisse s'est alignée sur les normes internationales en abolissant les privilèges fiscaux sur les bénéficiaires réalisés à l'étranger et en instaurant l'échange spontané de renseignements. Toutefois, le consensus politique obtenu à cette occasion est déjà dépassé avec le **Beps 2.0** (OECD 2015). La transformation de l'OCDE, avec la participation du G20, en précurseur d'un ordre fiscal semblable à un organisme au service des grands pays industrialisés correspond dans une certaine mesure à l'évolution de l'organisation depuis le début du millénaire. Sachant que cette organisation considérait encore les impôts sur les sociétés comme très néfastes pour la croissance il y a un peu plus de dix ans (OECD 2010), on ne peut donc que s'étonner de ce récent revirement.

1.2 _ Une réforme pleine d'incertitudes

Malgré la concrétisation de nombreux aspects techniques au cours des derniers mois, la communauté internationale se trouve dans une situation très incertaine face au changement de cadre réglementaire. Au-delà de l'abandon mentionné des principes internationalement reconnus en matière de fiscalité et d'une complexité accrue, l'incertitude peut être aussi illustrée par la réserve de reconnaissance mutuelle entre les Etats du Cadre inclusif, dont pourraient découler plus de 18 000 points de litige potentiels (Weissbrodt et Kapalle 2022).

La mise en œuvre du **pilier 1** est au point mort. En automne 2021, la signature de l'accord multilatéral nécessaire était encore prévue pour la mi-2022 (OECD 2021a). Le récent report à la mi-2023 illustre à quel point le projet dépend du soutien des Etats-Unis (OECD 2022a). En coulisses, on spéculé déjà sur la question de savoir si le pilier 1 sera mis en œuvre un jour. Un échec de la réallocation des droits d'imposition devrait réveiller l'appétit pour les taxes numériques, en particulier dans l'UE.

Pourquoi un rejet nuirait à la Suisse

La liste des arguments contre le nouveau régime fiscal est longue. Le simple fait que la Suisse ait adapté son système fiscal au consensus international sous la pression de l'OCDE (et de l'UE) pour apprendre peu de temps après que les pays à fiscalité élevée cherchaient non seulement à harmoniser les régimes fiscaux, mais aussi à rapprocher les taux d'imposition et les bases de calcul, peut en irriter plus d'un. Il serait donc évident de remettre en question la mise en œuvre prévue et de s'opposer à la modification de la Constitution qui en résultera et qui sera probablement votée en juin 2023, afin que la mise en œuvre puisse entrer en vigueur début 2024 en accord avec les directives internationales.

Même si le fait que la Suisse se rallie à des règles internationales d'imposition minimale peut être perçu comme dérangeant, un refus entraînerait de lourdes conséquences. Premièrement, le mécanisme de l'impôt minimal est conçu pour que les entreprises concernées par le taux minimal soient imposées dans d'autres pays. La Suisse perdrait des recettes fiscales sans gagner d'avantages concurrentiels (voir encadré 1). Deuxièmement, il en résulterait une insécurité juridique pour les entreprises concernées, qui devraient alors payer des impôts sur leurs bénéfices suisses dans d'autres pays, en passant probablement par des processus juridiques compliqués. Il n'est donc dans l'intérêt ni de l'Etat ni des grandes entreprises internationales de se mettre en travers de la route. De plus, la Suisse envoie ainsi un signal de coopération et améliore son image de prétendu paradis fiscal.

Savoir si la mise en œuvre du **pilier 2** peut être considérée comme plus sûre est une question de point de vue. Pour l'OCDE, les travaux techniques sont achevés avec la publication des règles **GloBE** (et du commentaire correspondant). Rien ne s'oppose donc à une mise en œuvre début 2024. Toutefois, les règles types se heurtent à une résistance généralisée (Herzfeld 2022). Comme l'OCDE a jusqu'à présent refusé de procéder à des adaptations, la correction nécessaire du **GILTI** (le pendant américain du projet au niveau international, introduit par l'administration Trump) pour assurer la compatibilité avec les règles **GloBE** devient également moins probable. L'accord des Etats-Unis est donc déjà sur la sellette avant les élections de mi-mandat en novembre, au cours desquelles les démocrates craignent de perdre leur majorité à la Chambre des représentants.

Certains Etats membre de l'UE, dont la Pologne et la Hongrie, bloquent en outre la directive correspondante pour une mise en œuvre à l'échelle européenne. L'unanimité est importante pour l'UE, surtout d'un point de vue politique. D'un point de vue technique, elle n'est pas obligatoire pour la mise en œuvre, mais sans elle, la procédure serait plus longue (Weber et Stenberg 2022). L'unanimité réduit à son tour la probabilité d'un échec du **pilier 2**. Si les Etats-Unis restent à l'écart, l'accord ne pourrait pas être sauvé sans le soutien de l'UE.

En parallèle, cela ne change rien à un problème fondamental des règles **GloBE** : la dépendance vis-à-vis des normes comptables. Dans la controverse sur l'admissibilité de différents types de crédits d'impôt, l'OCDE a défendu ses décisions en indiquant que cette décision avait été soigneusement

examinée lors des négociations (Herzfeld 2022). La dépendance vis-à-vis des normes comptables ne devrait toutefois pas favoriser le succès à long terme du projet de réforme. Comme leur nom l'indique, il ne s'agit pas de règles. Les normes accordent délibérément aux contribuables une flexibilité dans le traitement de certains postes dans leurs comptes financiers. Il faut donc s'attendre à ce que cette marge de manœuvre se répercute sur le calcul de la charge fiscale.⁻³

Pas de fin de débat en vue malgré l'impôt minimal

Avec le nouveau cadre réglementaire, la politique fiscale internationale est définitivement devenue un chantier sans fin. Au lieu d'attendre les effets des réformes coordonnées au niveau international au sein du système fiscal existant, de grands États à fiscalité élevée ont provoqué un bouleversement et imposé une réforme extrêmement complexe et douteuse économiquement.

Dans la pratique, la réforme est donc confrontée à de nombreuses incertitudes. Actuellement, on peut se demander si le pilier 1, la redistribution des droits d'imposition, sera mis en œuvre un jour. Celle du pilier 2 se heurte elle aussi à des résistances, mais les avancées sont telles que l'impôt minimum devrait bientôt devenir une réalité. Dans cette publication, nous supposons donc, par souci de simplicité, que la mise en œuvre du pilier 2 au niveau national et international est une réussite.

3 Le détournement de l'objectif rend en outre le processus de définition des normes vulnérable au lobbying (IFF-HSG 2022).

2. La mise en œuvre, un exercice d'équilibriste en politique nationale et financière

Ni les entreprises concernées ni l'Etat n'ont à envier les incertitudes qui entourent ce projet de réforme de grande envergure. Le monde politique serait donc bien avisé de faire avancer la mise en œuvre sans rompre avec les principes éprouvés de la politique nationale. C'est vrai, il s'agit d'une ligne directrice vague, car la mise en œuvre concrète ne requiert rien de moins que la volonté de faire abstraction de l'autonomie démocratique de la politique fiscale des Etats nations membres. En Suisse, où les tâches sont traditionnellement attribuées du bas vers le haut conformément au principe de subsidiarité, la mise en œuvre se heurte à de nombreux écueils. Ainsi, le **Cadre inclusif** prévoit une mise en œuvre à l'échelle nationale (ce que l'on appelle le «**Country blending**») sans tenir compte des particularités institutionnelles (voir encadré 4).

Le rythme imposé par les autorités parisiennes met à rude épreuve le processus législatif suisse. C'est pourquoi le Conseil fédéral recourt à une astuce qu'il avait déjà utilisée au milieu des années 1990 lors de l'introduction de la TVA sur le modèle européen. En plus d'une nouvelle norme constitutionnelle, il soumet au peuple une disposition transitoire qui doit lui permettre de faire avancer la mise en œuvre au rythme prévu par le biais d'une ordonnance instituant des mesures temporaires. Une fois acceptée par le peuple, cette ordonnance serait également contraignante pour les cantons jusqu'à ce que le Parlement édicte de nouvelles prescriptions dans le cadre de la procédure législative ordinaire qui suivrait.

La pièce maîtresse du projet est ce que l'on appelle l'**impôt complémentaire**, qui doit (pour simplifier) permettre de prélever la différence entre le taux d'imposition minimal exigé de 15 % et le taux d'imposition cantonal effectif.⁻⁴ Selon la volonté du Conseil fédéral, il doit s'agir d'un impôt fédéral. Le gouvernement, probablement conscient de l'extension délicate de ses compétences en matière d'impôt sur le bénéfice, voulait attribuer la totalité des recettes aux cantons. Mais il était prévisible que le Conseil fédéral ne parviendrait pas à maintenir ce grand écart politique. Sous la pression des forces centralisatrices (du Parlement et des cantons), il présente maintenant une variante qui doit assurer à la Confédération une part de 25 % des recettes de l'impôt complémentaire.

Compte tenu de la pression temporelle, le monde politique voudra traiter le projet le plus rapidement possible et sans grandes adaptations, bien que les principales hypothèses et attentes n'aient pas été discutées jusqu'à présent. C'est à certaines d'entre elles que cette analyse est consacrée.

4 Le calcul du taux d'imposition effectif est compliqué par le fait que la base de calcul (bénéfice avant impôts) selon les règles GloBE diffère de la détermination du bénéfice suisse. Cet effet peut varier selon le secteur et est donc difficile à quantifier.

Encadré 4

Mise en œuvre hermétique qui ne tient pas compte des «pertes» fédérales

Le fait que le nouveau régime fiscal soit harmonisé au niveau national, et donc que les charges fiscales des EMN soient calculées de manière agrégée, aurait rendu une mise en œuvre purement décentralisée risquée. Il est ainsi rapidement apparu que le gouvernement devait jouer un rôle important dans la mise en œuvre. On peut toutefois se demander si le Conseil fédéral n'est pas en train d'aller trop loin. Avec le message qu'il a présenté en juin 2022 (Bundesrat 2022b), il confirme en tout cas l'impression donnée lors de la consultation, à savoir qu'il ne veut surtout pas que l'on soupçonne la Suisse de ne pas mettre en œuvre la réforme dans son intégralité. La raison invoquée n'est pas seulement d'être accepté à l'international, mais aussi d'assurer la sécurité juridique pour les entreprises. Ces dernières doivent pouvoir compter sur la Suisse pour ne pas être imposées en Suisse par d'autres Etats à partir de 2024.

Si ces préoccupations sont justifiées, la nécessité d'une compétence élargie en matière d'impôt sur le bénéfice est toutefois discutable. Comme on a pu le voir lors de la consultation, la Confédération aurait pu imposer aux cantons des prescriptions d'harmonisation sans supprimer le taux maximal d'imposition des bénéfices de 8,5 % (par ex. IFF-HSG 2022). Ainsi, on rompt avec le principe selon lequel les impôts fédéraux sont limités dans le temps et plafonnés. Cette critique de l'intervention dans l'ordre financier peut paraître théorique et en décalage avec la réalité. Mais au fond, la légèreté avec laquelle la Confédération sacrifie des principes institutionnels pour mettre en œuvre la réforme fiscale est préoccupante d'un point de vue politique.

2.1 _ Recettes supplémentaires surestimées

Comme nous l'avons mentionné, un quart des recettes de l'impôt complémentaire sera versé à la Confédération dès son introduction en 2024, et les trois quarts restants reviennent aux Cantons (Bundesrat 2022b). Il est facile de comprendre comment les recettes ont été réparties. Outre les forces roses-vertes, qui sont sceptiques, voire hostiles à la concurrence fiscale, la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a également encouragé une telle solution (FDK 2022). En contrepartie, les cantons ont exigé de la Confédération qu'elle soutienne des projets qui augmentent l'attractivité de la Suisse dans son ensemble. Le camp bourgeois ne s'est, lui, pas opposé à cette proposition.

Peu de preuves des attentes des politiques

Ces prises de position sont probablement le reflet des attentes concernant les conséquences financières du pilier 2. Alors que l'année dernière, la perte d'attractivité due à la réforme fiscale était largement déplorée, le ton des partis lors de la consultation était sans équivoque : la Suisse est assurée d'obtenir des recettes supplémentaires grâce à l'impôt complémentaire. En effet, l'Administration fédérale des contributions (AFC) prévoit des recettes supplémentaires annuelles de 1,1 à 2,5 milliards de francs (Bundesrat 2022a). Il s'agit toutefois d'une quantification approximative. Les conséquences financières ont donc été estimées de manière «statique», c'est-à-dire sans tenir compte des adaptations de comportement de la part des entreprises concernées.

Le renoncement à une estimation «dynamique», qui prend en compte la réaction des entreprises à l'augmentation de l'impôt en utilisant l'élasticité fiscale (voir encadré 5), s'explique. La détermination des bénéfices des entreprises concernées (base de calcul) et de leur charge fiscale effective constituent des approximations. Mais une estimation «dynamique» est surtout difficile parce que la mise en œuvre d'une réforme mondiale n'a pas de précédent. Alors que les réformes fiscales étaient jusqu'à présent une affaire nationale, la grande majorité de la communauté internationale est maintenant parvenue à un consensus. Celui-ci comprend non seulement une augmentation des taux d'imposition, mais aussi une assiette fiscale uniforme. Appliquer les élasticités connues dans la littérature et estimées empiriquement est ainsi plus difficile.

Encadré 5

Elasticité fiscale des bénéficiaires des entreprises

L'élasticité fiscale exprime dans quelle mesure la base fiscale (ici les bénéfices des entreprises) réagit à un ajustement de la charge fiscale. L'écueil des élasticités fiscales réside dans le fait qu'elles constituent probablement à la fois les paramètres les plus pertinents mais aussi les plus difficiles à calculer dans le cadre d'estimations «dynamiques». On distingue deux concepts : l'«élasticité» et la «semi-élasticité». La première mesure de quel pourcentage le montant des bénéfices des entreprises (substrat fiscal) varie lorsque la charge fiscale augmente de 1% (par exemple de 10% à 10,1%). La seconde, en revanche, mesure le pourcentage de variation des bénéfices des entreprises lorsque la charge fiscale augmente de 1 point de pourcentage (par exemple de 14% à 15%). Les élasticités fiscales doivent être comprises «ceteris paribus», c'est-à-dire en maintenant constants tous les autres facteurs pertinents tels que le marché du travail, la sécurité juridique, etc.

Les études sur la Suisse font généralement la distinction entre les semi-élasticités des sociétés imposées de manière ordinaire et celles qui bénéficient d'un taux privilégié. Dans ses estimations dynamiques du PF 17, l'AFC (ESTV 2018) suppose une semi-élasticité de -2 pour les premières et de -10 pour les secondes. Toutefois, l'éventail des valeurs envisageables pour les secondes, également connues sous le nom de sociétés à statut, est nettement plus large. Les analyses de sensibilité de l'AFC donnent des semi-élasticités comprises entre -5 et -20. Une distinction importante dans la détermination des élasticités concerne le niveau auquel les estimations sont effectuées. Comme les entreprises sont plus mobiles à l'intérieur de la Suisse, indépendamment de leur statut, les (semi-) élasticités sont plus élevées au niveau cantonal que national.

Comment l'assiette fiscale évolue-t-elle en cas de réforme neutre du point de vue des recettes?

Pour mieux évaluer les conséquences financières de l'impôt minimal, il faut imaginer un scénario. Contrairement à l'estimation de l'AFC, ce ne sont pas tant les effets de l'impôt minimal sur les recettes fiscales qui nous intéressent, mais plutôt sur l'assiette fiscale. Si les résultats de l'AFC sont (implicitement) soumis à une élasticité de zéro⁻⁵, il s'agit maintenant de déterminer l'élasti-

5 Le calcul statique de l'impact financier correspond à une considération dynamique avec une élasticité nulle. Cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas d'ajustements de comportement de la part des entreprises. Mais au total, les ajustements de comportement aboutissent à la même base fiscale.

cité en supposant que les recettes fiscales restent inchangées. En d'autres termes, il s'agit de répondre à : quelle serait la semi-élasticité si la réforme était neutre du point de vue des recettes ? En prenant l'estimation de l'AFC comme limite supérieure et l'approximation suivante comme limite inférieure, il est possible de déterminer une fourchette d'adaptations de comportement possibles pour les entreprises concernées, au sein de laquelle il y a des recettes supplémentaires.

En se basant sur les indications de l'AFC dans le rapport de consultation, il est possible de déterminer la semi-élasticité d'un tel scénario (Bundesrat 2022a, chap. 5.3). En se basant sur un calcul rudimentaire, on obtient une valeur d'environ -7.⁶ Pour une augmentation de la charge fiscale d'un point de pourcentage, cela correspond à une réduction des bénéfices des entreprises de 7%. Si l'on part, comme l'AFC dans son scénario de base, d'un taux d'imposition effectif moyen de 13,25 %, l'assiette fiscale ne devrait pas diminuer de plus de 12 % pour maintenir le niveau des recettes fiscales. Ce qui n'est pas une baisse particulièrement importante compte tenu de la dynamique considérable des bénéfices des entreprises.

Probables adaptations modérées du comportement

Quelle est la probabilité d'une valeur de -7 au vu des évidences empiriques de la littérature économique (voir encadré 5) ? Dans le contexte actuel, les connaissances relatives aux **sociétés à statut** peuvent servir de point de comparaison. Cela se justifie en premier lieu par l'hypothèse selon laquelle la plupart des entreprises ou des bénéfices concernés par le pilier 2 étaient dans l'ancien système en deux parties (c'est-à-dire avant la suppression de **l'imposition privilégiée** début 2020) des bénéfices réalisés à l'étranger par ces sociétés à statut (Schmidheiny 2022).

Compte tenu de l'étendue considérable des (semi-)élasticités connues dans la littérature (voir encadré 5), il n'y a pas de raison de penser que des valeurs situées dans la partie supérieure de l'échelle (c'est-à-dire aux alentours de -20) soient réalistes pour la Suisse. La mobilité des sociétés est limitée par la convergence des taux d'imposition à l'échelle mondiale. Ni un déménagement intercantonal facile à réaliser ni une délocalisation vers un site concurrent typique comme l'Irlande, Singapour ou les Pays-Bas n'offre d'avantages fiscaux immédiats.

En revanche, les différentiels d'imposition avec les grands Etats de marché diminueront en raison de l'impôt minimal. Cela rendra par exemple moins intéressant le transfert de substrat fiscal dans des filiales suisses. Une comparaison entre la statistique des groupes d'entreprises de l'OFS et les différentiels d'imposition montre qu'une majorité des groupes contrôlés par des étrangers proviennent de sites concurrents où les taux d'imposition

6 La valeur de la semi-élasticité e résulte de l'inversion de la formule de calcul du taux de variation de l'assiette fiscale suite à une variation de n points de pourcentage de la charge fiscale : $b = (1+e/100)n - 1$ (ESTV 2018, p. 12). Où b correspond dans le cas présent au quotient de la nouvelle et de l'ancienne base fiscale (à recettes fiscales constantes).

effectifs des bénéficiaires sont plus élevés. Ainsi, les EMN d'Allemagne, de France et des Etats-Unis emploient 60 % des salariés des groupes contrôlés par des étrangers (BFS 2021a). Parallèlement, le taux d'imposition effectif des bénéficiaires dans ces pays est respectivement de 32 %, 25 % et 21 % (KPMG 2022).

Sur la base de ces limitations, on pourrait considérer qu'une valeur de semi-élasticité de -7 est trop élevée, c'est-à-dire que l'estimation prévoit des adaptations comportementales trop importantes pour le nouveau régime fiscal. Les affirmations générales sur la mobilité des groupes pourraient toutefois être dépassées par de nombreux facteurs. Ainsi, on sait encore peu de choses sur les mesures (non) fiscales adoptées dans d'autres pays pour assurer leur propre position dans la concurrence entre les places économiques (KPMG 2022). De plus, les adaptations de comportement ne sont en aucun cas obligatoirement linéaires. Il est plausible qu'une adaptation importante de la charge fiscale, par exemple en raison de la découverte d'un Step-up⁻⁷, puisse entraîner un effet de bascule avec des conséquences considérables sur l'assiette fiscale.

Un petit groupe de cantons fortement exposés

Les adaptations de comportement auxquelles il faut s'attendre sont en outre fortement influencées par le degré de présence d'un groupe en Suisse. Jusqu'à présent, il était rentable de développer une activité économique dans notre pays, ce qui prouve que la présence est utile. On reproche souvent à la Suisse d'attirer de nombreuses entreprises qui, bien qu'elles soient imposées sur leurs bénéficiaires, n'emploient presque personne. La présence d'un grand nombre de ces entreprises (ou filiales) serait problématique au regard des effets de la réforme sur les finances publiques, car ces bénéficiaires ne parviendraient pas en Suisse ou seulement dans une moindre mesure. La semi-élasticité serait donc élevée. La figure 2 suggère toutefois que ce risque est surestimé. D'un point de vue agrégé, il existe un lien important entre les recettes fiscales cantonales des EMN et la proportion d'employés travaillant dans des EMN sous contrôle étranger.⁻⁸

La situation initiale diffère selon les cantons et peut être décrite comme suit : plus un canton se trouve en bas à droite, plus sa position est mauvaise, car il dépend des multinationales pour ses recettes, mais les multinationales ne disposent que de peu de substance économique dans le canton concerné. Les cantons les plus proches d'une telle position à risque sont Bâle-Ville, Fribourg, Lucerne et Schwytz. Genève, Neuchâtel, Schaffhouse, Vaud et Zoug sont mieux positionnés (vers le haut à droite), car les recettes

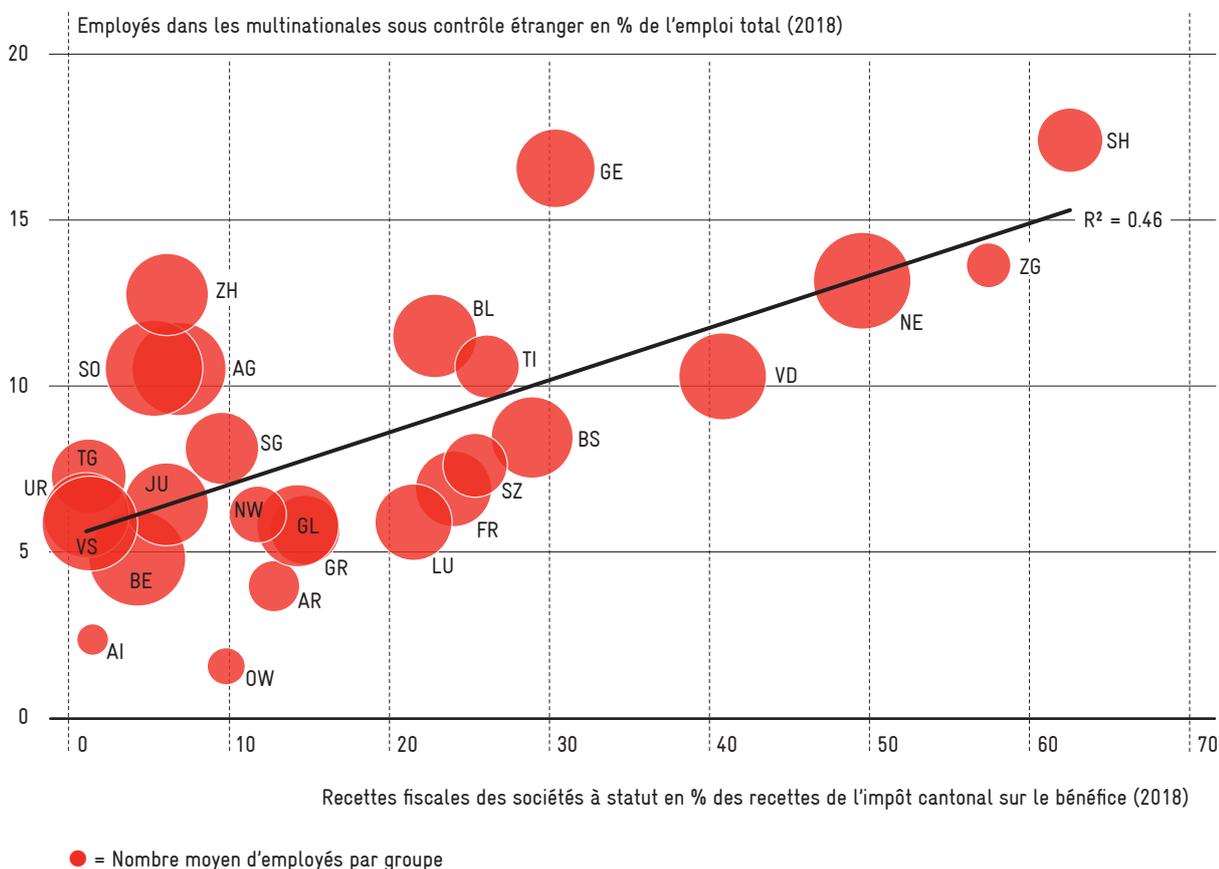
7 Les sociétés qui sont passées d'un statut privilégié à l'imposition ordinaire bénéficient d'une imposition plus faible des réserves latentes existantes dans tous les cantons jusqu'en 2025 au plus tard. Cette règle réduit le taux d'imposition effectif pendant cette période et pourrait donc conduire certaines entreprises concernées par les règles GloBE à être sensibles à la charge fiscale minimale.

8 Les multinationales sous contrôle national devraient être beaucoup moins incitées à quitter leur lieu d'implantation, car elles sont davantage implantées en Suisse. Cela n'exclut toutefois pas des ajustements de comportement en réaction à l'impôt minimal, avec des effets potentiellement négatifs sur le substrat fiscal et l'emploi.

Figure 2

Dépendance vis-à-vis des multinationales sous contrôle étranger

Les cantons qui dépendent davantage des recettes fiscales de groupes sous contrôle étranger enregistrent aussi une proportion plus élevée d'employés. Cela réduit le risque d'un exode massif. Un nombre plus faible d'employés par groupe, illustré par un cercle plus petit, est un indice d'activités moins substantielles dans le canton et donc d'une assiette fiscale qui tend à être plus mobile.



Source : propres calculs basés sur ESTV (2022) et BFS (2021b, 2021c)

fiscales des EMN représentent des revenus importants pour leurs budgets, mais, les multinationales qui y sont implantées ne sont pas uniquement des contribuables : elles emploient une part importante de la main-d'œuvre du canton.

En revanche, les cantons d'Argovie, de Soleure et de Zurich (en haut à gauche) sont moins exposés à d'éventuelles distorsions. S'ils abritent également des multinationales sous contrôle étranger, ils emploient comparativement beaucoup de collaborateurs dans le canton. Leurs revenus sont toutefois moins importants pour les budgets cantonaux. Le reste des cantons (en bas à gauche) ne sont pas fortement dépendants des EMN sous contrôle étranger, que ce soit sur le plan économique ou fiscal.

Une comparaison du nombre d'employés par groupe dans les cantons fiscalement dépendants, illustrée par la taille des cercles dans la figure 2, montre en outre que les groupes sous contrôle étranger établis à Schaffhouse et

Zoug emploient moins de collaborateurs que la moyenne nationale.⁹ Il en va de même pour les groupes sous contrôle national dans ces cantons. A Zoug, les groupes sous contrôle étranger emploient en moyenne même plus de salariés que ceux sous contrôle national. En revanche, dans les cantons de Genève, de Neuchâtel et de Vaud, les multinationales sont nettement plus grandes que la moyenne suisse au vu du nombre d'employés, quel que soit le lieu d'implantation de la société mère du groupe.

En restant prudent, on pourrait interpréter ces données de la manière suivante : même s'il existe manifestement un lien entre la structure économique locale et la taille des groupes, Schaffhouse, le Tessin et Zoug abritent des entreprises plus mobiles que les autres cantons fiscalement dépendants et sont donc plus exposés. Parallèlement, Neuchâtel et Vaud devraient plutôt être touchés par des effets secondaires, comme la perte d'impôts sur le revenu des particuliers, si un (grand) groupe venait à déménager ou à réduire sa présence sur place.

De probables pertes de bénéfices des entreprises

Si l'on considère la dépendance à l'égard des EMN contrôlées à l'étranger comme un indicateur de possibles adaptations de comportement, la situation est contrastée. Certes, de nombreux emplois en Suisse dépendent de leur présence. Mais les données montrent aussi qu'il s'agit en partie d'EMN très mobiles. Cela rend les ajustements comportementaux, comme le suggère la semi-élasticité estimée (-7), au moins aussi probables que l'absence (implicite) d'ajustements.

Il ne serait donc pas sérieux de ne pas s'attendre à des pertes de bénéfices des entreprises et de tabler sur des recettes supplémentaires de près de 2 milliards de francs, comme c'est le cas dans le scénario de base de la Confédération. En outre, il ne faut pas sous-estimer les effets secondaires tels que la baisse des recettes d'autres impôts, qui peuvent déjà être importants au niveau local en cas de retrait partiel d'une EMN ou d'un arrêt des investissements.

2.2 – A quel moment la part de la Confédération devient une charge ?

S'il existe une incertitude considérable quant aux adaptations de comportement attendues, les choses sont plus claires en ce qui concerne l'utilisation de **l'impôt complémentaire**. Comme nous l'avons mentionné, le Conseil fédéral propose au Parlement, dans un esprit de compromis suisse, une répartition des recettes. Dès l'introduction en 2024, un quart du revenu devrait revenir à la Confédération, et les trois quarts restants aux cantons.

9 Respectivement 80 %, 70 % et 33 % de la moyenne suisse.

Reste à savoir si cette réglementation sera maintenue. Lors de la procédure de consultation, les milieux de centre-gauche ont déployé toutes sortes d'arguments en faveur d'une part fédérale encore plus élevée. Leurs arguments étaient fortement marqués par l'hypothèse de recettes supplémentaires. Les effets sur l'assiette fiscale, qui jouent également un rôle dans l'incidence globale sur les recettes cantonales de l'impôt sur le bénéfice, sont restés sur le carreau.

Risque de perte si la part de la Confédération est élevée

La figure 3 montre la modification en pourcentage des recettes cantonales de l'impôt sur le bénéfice en fonction des adaptations possibles du comportement (en ce qui concerne l'assiette fiscale) et du montant de la part fédérale de l'impôt complémentaire. Les trois représentations se distinguent par les différences fiscales supposées. Les valeurs de la heat map supérieure se réfèrent aux cantons qui prélèvent aujourd'hui un taux d'imposition de 12 % sur les bénéfices des entreprises et qui se situent donc trois points de pourcentage en dessous du nouveau taux d'imposition minimal (par exemple Nidwald ou Zoug). De même, les figures du milieu et du bas montrent l'effet sur les recettes de l'impôt sur le bénéfice pour les cantons présentant une différence de deux (par exemple Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Ville) ou d'un point de pourcentage en moins par rapport au taux d'imposition minimal (par ex. Schaffhouse, Genève, Vaud et Schwytz). Les principales conclusions sont les suivantes :

- Plus un canton se situe en dessous de l'impôt minimal (ou plus la différence d'impôt est importante), plus il a à gagner, ou à perdre. En cas de légères adaptations de comportement, une base fiscale un peu réduite peut être beaucoup mieux exploitée. A l'inverse, plus les adaptations de comportement sont importantes, plus les pertes de recettes seront grandes.
- Le fait que les recettes de l'impôt sur le bénéfice restent inchangées dépend davantage de la part de la Confédération que de la différence d'impôt.
- Plus la part de la Confédération est importante, plus les adaptations de comportement doivent être faibles, afin que la réforme ne soit pas une opération déficitaire pour les cantons.

Ce dernier point sert d'avertissement aux partisans d'une part fédérale (plus élevée). La part de recettes de 25 % proposée par le Conseil fédéral ne permet déjà qu'une adaptation modérée du comportement de la part des entreprises. Pour que les recettes de l'impôt sur le bénéfice des cantons restent constantes, la semi-élasticité ne doit dépasser que légèrement les -5 (voir colonne 25 % dans la figure 3). Si la part des recettes de la Confédération était doublée de 50 %, une réforme neutre en matière de recettes pour les cantons ne serait possible qu'avec des valeurs de semi-élasticité comprises entre -3,5 et -4 (voir colonne 50 %). La réduction des bénéfices des entreprises devrait donc être 30 % inférieure pour que les recettes de l'impôt sur le bénéfice restent constantes.

Figure 3

Effets sur les recettes de l'impôt cantonal sur le bénéfice des EMN concernées

L'impôt minimal entraîne des effets différents sur les recettes dans les cantons en fonction de la part de la Confédération et des adaptations de comportement des entreprises. Les cantons qui présentent aujourd'hui un écart plus important par rapport au taux d'imposition minimal de 15% peuvent s'attendre à des recettes supplémentaires plus élevées en cas d'évolution favorable, alors qu'ils sont touchés par une baisse de recettes en cas d'évolution défavorable. Dans ce cas, la part fédérale devient rapidement une hypothèque pour la stabilité des recettes de l'impôt sur le bénéfice.

Effets sur les recettes pour les cantons avec un taux effectif de l'impôt de 12 %

		Part fédérale de l'impôt complémentaire en %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Adaptations de comportement*	forte	10	-9%	-11%	-13%	-15%	-18%	-21%	-23%	-27%
		9	-6%	-8%	-11%	-12%	-15%	-18%	-20%	-25%
		8	-3%	-5%	-8%	-9%	-12%	-16%	-17%	-22%
		7	1%	-1%	-4%	-6%	-10%	-13%	-15%	-20%
		6	4%	2%	-1%	-3%	-7%	-10%	-12%	-17%
	modérée	5	7%	5%	2%	0%	-4%	-7%	-9%	-14%
		4	11%	8%	5%	3%	0%	-4%	-6%	-12%
		3	14%	12%	8%	6%	3%	-1%	-3%	-9%
		2	18%	15%	12%	10%	6%	2%	0%	-6%
		1	21%	19%	15%	13%	9%	5%	3%	-3%
aucune	0	25%	23%	19%	17%	13%	8%	6%	0%	
		Semi-élasticité ($ \epsilon $)								
Semi-élasticité en cas de recettes constantes de l'impôt sur le bénéfice			-7.2	-6.5	-5.6	-5.0	-3.9	-2.6	-2.0	0.0

Effets sur les recettes pour les cantons avec un taux effectif de l'impôt de 13 %

		Part fédérale de l'impôt complémentaire en %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Adaptations de comportement*	forte	10	-7%	-8%	-10%	-11%	-13%	-15%	-16%	-19%
		9	-4%	-6%	-8%	-9%	-11%	-13%	-14%	-17%
		8	-2%	-4%	-6%	-7%	-9%	-11%	-12%	-15%
		7	0%	-2%	-4%	-5%	-7%	-9%	-10%	-14%
		6	2%	1%	-1%	-3%	-5%	-7%	-8%	-12%
	modérée	5	4%	3%	1%	0%	-3%	-5%	-6%	-10%
		4	6%	5%	3%	2%	-1%	-3%	-4%	-8%
		3	9%	7%	5%	4%	1%	-1%	-2%	-6%
		2	11%	9%	7%	6%	3%	1%	0%	-4%
		1	13%	12%	9%	8%	6%	3%	2%	-2%
aucune	0	15%	14%	12%	10%	8%	5%	4%	0%	
		Semi-élasticité ($ \epsilon $)								
Semi-élasticité en cas de recettes constantes de l'impôt sur le bénéfice			-6.9	-6.3	-5.3	-4.7	-3.6	-2.5	-1.9	0.0

Effets sur les recettes pour les cantons avec un taux effectif de l'impôt de 14 %

		Part fédérale de l'impôt complémentaire en %								
		0	10	25	33	50	67	75	100	
Adaptations de comportement*	forte	10	-4 %	-4 %	-5 %	-6 %	-7 %	-8 %	-8 %	-10 %
		9	-3 %	-3 %	-4 %	-5 %	-6 %	-7 %	-7 %	-9 %
		8	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-5 %	-6 %	-6 %	-8 %
		7	0 %	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-5 %	-5 %	-7 %
		6	1 %	0 %	-1 %	-2 %	-3 %	-4 %	-4 %	-6 %
	modérée	5	2 %	1 %	0 %	0 %	-2 %	-3 %	-3 %	-5 %
		4	3 %	2 %	1 %	1 %	-1 %	-2 %	-2 %	-4 %
		3	4 %	3 %	2 %	2 %	0 %	-1 %	-1 %	-3 %
		2	5 %	4 %	3 %	3 %	2 %	0 %	0 %	-2 %
		1	6 %	5 %	4 %	4 %	3 %	1 %	1 %	-1 %
aucune	0	7 %	6 %	5 %	5 %	4 %	2 %	2 %	0 %	
		Semi-élasticité ($ \varepsilon $)								
Semi-élasticité en cas de recettes constantes de l'impôt sur le bénéfice		-6.7	-6.0	-5.1	-4.6	-3.5	-2.3	-1.8	0.0	

* La semi-élasticité ($|\varepsilon|$; voir encadré 5 et Note de bas de page 6) est utilisée comme mesure des adaptations de comportement des entreprises.

Source : propres calculs

Une règle par beau temps avant tout

Si l'on tient compte des effets de la péréquation financière, le solde positif pour les cantons contributeurs se réduit en raison de l'augmentation de la dotation de la péréquation des ressources due à la réforme.⁻¹⁰ Alors que pour les cantons les plus attractifs sur le plan fiscal, comme Nidwald ou Zoug, le compte pourrait tout juste être bon en cas d'adaptations modérées des comportements, il ne devrait pas rester grand-chose des recettes supplémentaires des cantons ayant un différentiel d'impôt plus faible, comme Bâle-Ville ou Genève. Avec une part fédérale de 25% de l'impôt complémentaire et une semi-élasticité de -4, ces cantons enregistrent, sans tenir compte des versements supplémentaires à la péréquation financière, des recettes supplémentaires de seulement 5 % (Zoug), 3 % (Bâle-Ville) ou 1 % (Genève).

Dans quelle mesure s'agit-il de solidarité intercantonale ? On pourrait discuter de la réponse. En comparaison nationale, ces cantons (-centres) sont plus à même de supporter la hausse en raison de leurs avantages liés à l'effet d'agglomération.⁻¹¹ Mais cela ne change rien au fait que la propositi-

10 Pour des explications sur les effets de la réforme sur la péréquation financière, nous renvoyons au message du Conseil fédéral (*Bundesrat 2022b, chap. 5.2.3*).

11 En revanche, les cantons receveurs dont le taux d'imposition effectif est inférieur à 15% profitent doublement en cas de recettes supplémentaires: des versements péréquatifs plus élevés en raison de la dotation plus importante et des recettes de l'impôt complémentaire.

on de la Confédération est axée uniquement sur un scénario avantageux. Au lieu de prendre en compte de manière adéquate l'incertitude liée aux adaptations de comportement, on part du principe que la sensibilité de entreprises est plus ou moins négligeable. C'est un pari sur le dos des cantons, notamment ceux bénéficiant de ressources élevées et dont le taux d'imposition effectif est proche de ou supérieur à 15 %. Ce pari pourrait s'avérer coûteux si la réforme n'entraînait qu'une réduction modérée de l'assiette fiscale.

Actuellement, on a l'impression que la participation de la Confédération, en plus de couvrir une éventuelle baisse de ses propres recettes, vise surtout à atténuer les éventuelles recettes supplémentaires de quelques cantons, Zoug en tête. Or, c'est justement la Confédération qui a été la plus grande bénéficiaire de la concurrence fiscale au cours des deux dernières décennies (voir Salvi et Zobrist 2013). Comme elle a toujours maintenu le taux d'imposition des bénéfices à 8,5 %, elle a récolté une part considérable du succès des stratégies fiscales cantonales. Outre les effets incitatifs problématiques, il semble légitime, dans ce contexte, que la Confédération assume une partie des conséquences de la réforme.

Si la politique a fait des calculs erronés concernant les recettes supplémentaires et que la réforme entraîne une baisse des recettes pour les cantons, la pression sur la redistribution augmentera encore. Pourra-t-on alors éviter la discussion sur l'affectation de la part de la Confédération ? Compte tenu de l'incertitude quant aux effets à moyen terme de la réforme, une plus grande marge de manœuvre pour les cantons serait en tout cas appropriée.

Incitations limitées aux ajustements du taux d'imposition ordinaire

Lors de la procédure de consultation, plusieurs voix se sont élevées pour mettre en garde contre des recettes supplémentaires élevées au niveau cantonal. Sans une part plus élevée de l'impôt complémentaire au bénéfice de la Confédération, les disparités intercantionales augmenteraient (encore), car certains cantons abaisseraient leurs taux d'imposition ordinaire sur le bénéfice dans l'attente des recettes de l'impôt complémentaire. Si l'on revient quelques années en arrière, ce scénario perd sa plausibilité, car tous les cantons connaissaient une division en deux dans l'«ancien» système. Les entreprises plus mobiles, soit les sociétés à statut, bénéficiaient d'une imposition privilégiée, alors que les entreprises moins mobiles étaient imposées de manière ordinaire, c'est-à-dire plus lourdement. Pourquoi les cantons devraient-ils accepter à la légère la perte de recettes fiscales d'une base peu mobile ? Ce n'est pas parce que les grandes EMN sont (ou doivent être) imposées plus fortement au niveau mondial que l'autre groupe devient plus mobile.

Certains efforts visant à augmenter la part de la Confédération semblent reposer sur un autre calcul. En ne recevant que peu ou pas de recettes de l'impôt complémentaire, les cantons perdraient des recettes fiscales et

seraient ainsi indirectement contraints de compenser ces pertes, par exemple en augmentant le taux d'imposition ordinaire. La gauche pourrait ainsi se rapprocher de son vieux rêve : harmoniser l'imposition des entreprises à large échelle.

A l'aide de la bonne base de données, il serait possible de calculer pour chaque canton, en fonction des bases fiscales, des élasticités, de la **déduction fondées sur la substance** et de la part de la Confédération dans l'impôt complémentaire, quelles modifications des recettes fiscales permettraient une réduction de l'impôt ordinaire sur le bénéfice ou nécessiteraient une augmentation de celui-ci. Un tel calcul serait toutefois uniquement indicatif. Compte tenu des incertitudes qui entourent la réforme, une réduction de l'impôt ordinaire sur le bénéfice et une dépendance croissante de l'impôt complémentaire sont liées à moyen terme à des risques considérables. Le fait que cela pourrait faire passer la charge totale d'une EMN au-dessus de 15 %, s'il s'agit d'un groupe qui a des sites dans plusieurs cantons, dont certains ont un taux d'imposition supérieur à 15 %, plaide contre une augmentation.

Ne pas restreindre inutilement la marge de manœuvre financière des cantons

A l'origine des revendications pour une part de la Confédération élevée de l'impôt complémentaire, on trouve souvent des attentes optimistes en matière de recettes supplémentaires. Comme nous l'avons expliqué au point 2.1, l'ampleur des recettes supplémentaires sera limitée en raison du recul prévisible des bénéfices des entreprises. Avec la part de la Confédération, ces recettes sont encore plus menacées, surtout pour les cantons contributeurs. Il serait préférable de renoncer à cette «règle par beau temps» et de laisser aux cantons l'intégralité des recettes de l'impôt complémentaire. Outre les aspects financiers, le fait qu'il existe déjà un système de péréquation financière finement équilibré pour la redistribution entre la Confédération et les cantons plaide notamment contre une part de la Confédération.

3. Influence de l'impôt minimum sur le soutien à la R&D

La question de l'utilisation des éventuelles recettes de **l'impôt complémentaire** suscitera des débats controversés, quel que soit le niveau étatique auquel elles seront finalement affectées. Stimulés par la perspective de recettes supplémentaires considérables, les partis ont déjà pris position lors de la consultation. Tandis que la gauche nourrit des rêves de politique sociale et climatique, la tentation est grande, du côté bourgeois, d'approuver des instruments d'encouragement établis à l'étranger dans le cadre de la lutte pour la place économique de la Suisse. Une «mentalité de compensation» comporte non seulement des écueils en matière de politique réglementaire, mais aussi un risque d'une politique économique trop sélective et trop peu soucieuse d'améliorer les conditions-cadres pour toutes les entreprises.

Dans le débat sur les réponses de politique économique à apporter à la nouvelle réglementation fiscale, l'une des questions centrales concerne l'encouragement fiscal des investissements (sur les bénéfices), c'est-à-dire le soutien de l'Etat aux activités de recherche et de développement (R&D). Celle-ci jouit aujourd'hui d'une popularité de plus en plus grande, en tant que mesure favorisant l'innovation et la croissance. Alors qu'il y a 25 ans, moins de la moitié des pays de l'OCDE accordaient des avantages fiscaux aux investissements R&D, l'an dernier, 34 pays sur 38 disposaient de tels instruments d'incitation (OECD 2021b). La Suisse a également contribué à l'augmentation des allègements fiscaux en matière de R&D dans le monde. Avant l'abolition des privilèges fiscaux des sociétés à statut dans le cadre du projet de RFFA début 2020, il n'existait pas d'allègements fiscaux pour la R&D..

3.1 _ Comment l'OCDE privilégie les instruments s'apparentant à des subventions

On distingue aujourd'hui deux types d'aides fiscales (sur les bénéfices) à la R&D: les instruments d'encouragement des inputs et des outputs (KPMG 2021).⁻¹² Les incitations orientées vers les outputs sont généralement mises en place par l'octroi des droits de protection de la propriété intellectuelle dans le cadre d'une «**patent box**», une pratique largement répandue au niveau international.

Les instruments de promotion des inputs peuvent être divisés en déductions fiscales et en crédits d'impôt, ces derniers étant également connus sous

12 La plupart des pays disposent en outre d'incitations fiscales à la R&D qui vont au-delà de ces instruments. Il s'agit par exemple de l'imposition avantageuse des biens immobiliers utilisés pour la R&D (Etats-Unis, Chine) ou de déductions spéciales pour les PME innovantes (Allemagne, France). L'Italie exonère presque totalement de l'impôt sur le revenu, pendant six ans, les «chercheurs qualifiés» qui s'installent dans le pays.

le terme anglais de tax credits. La différence entre les deux sous-catégories réside dans le fait que les déductions fiscales réduisent le bénéfice imposable par le biais d'une déduction supplémentaire sur une partie des charges, alors qu'un crédit d'impôt est généralement un montant qui est directement déduit de l'impôt à payer.

En Suisse, les entreprises actives dans la R&D peuvent bénéficier de déductions fiscales au niveau cantonal sous la forme d'une déduction supplémentaire pour la R&D. Les déductions fiscales sont accordées par l'administration fiscale, mais les crédits d'impôt sont plus répandus au niveau international. De plus, ils sont souvent appliqués au niveau fédéral. Alors que les déductions supplémentaires de R&D sont limitées, les crédits d'impôt ne sont pas plafonnés dans tous les pays. Ainsi, la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis ne connaissent pas de limitation.

A l'avenir, il sera plus important de savoir si un crédit d'impôt est accordé non seulement en cas de bénéfice (ou de report), mais aussi en cas d'échec économique. En effet, l'OCDE a identifié un type spécifique de crédit d'impôt qui est préféré à d'autres instruments de promotion : le **Qualified Refundable Tax Credit (QRTC)**. Un crédit d'impôt n'est accepté (c'est-à-dire considéré comme qualifié) que s'il est remboursé dans les quatre ans suivant la date d'ouverture du crédit. En d'autres termes, si une entreprise ne fait pas ou peu de bénéfices pendant quatre ans, des liquidités passent de l'Etat à l'entreprise. A l'exception de l'Italie (en partie) et des Etats-Unis, tous les grands pays industrialisés connaissent déjà des instruments de soutien similaires au **QRTC**.

Le traitement du **QRTC** dans le calcul du taux effectif de l'impôt est entièrement nouveau (voir l'exemple chiffré dans l'encadré 6). Selon les règles **GloBE**, ce crédit d'impôt spécifique est considéré comme un revenu. En revanche, les crédits d'impôt non qualifiés sont exclus du revenu, car on leur attribue uniquement un effet de réduction d'impôt. En d'autres termes, l'obtention d'un crédit d'impôt non qualifié ou d'une réduction R&D accordée réduit le montant de l'impôt d'un groupe et peut aboutir à ce que celui-ci soit redevable d'un **impôt complémentaire**. En revanche, un **QRTC**, même s'il a une valeur équivalente pour le groupe, a pour effet d'augmenter les recettes et donc le résultat avant impôts et l'assiette fiscale.

Conséquences du nouveau cadre réglementaire sur la charge fiscale effective

Pour illustrer la manière dont les règles **GloBE** influencent le calcul de la charge fiscale effective d'une EMN exerçant des activités de R&D, il est utile de se baser sur un exemple chiffré concret. Ci-dessous, le taux effectif de l'impôt d'une entreprise hypothétique est calculé pour trois instruments de soutien : une déduction supplémentaire, un crédit d'impôt non qualifié et un crédit d'impôt qualifié (voir tableau 1).

L'entreprise ici présentée a un bénéfice avant impôts de 100 et dispose, grâce à ses activités de R&D, soit d'un crédit d'impôt de 5, soit de l'avantage équivalent sous la forme d'une déduction supplémentaire (ligne 4).

Tableau 1

Taux effectif de l'impôt avec différentes incitations fiscales à la R&D

	Déduction supplémentaire	Crédit d'impôt non qualifié	Crédit d'impôt qualifié
Bénéfice avant impôts	100	100	100
Taux d'imposition	16 %	16 %	16 %
Incitation fiscale à la R&D	5 / 16 % = 31.25	5	5
Taux effectif de l'impôt (TEI) selon les règles GloBE	$ETR = \frac{(100 - 31.25) \times 16\%}{100} = 11\%$	$ETR = \frac{16 - 5}{100} = 11\%$	$ETR = \frac{16}{(100 + 5)} = 15,2\%$
Impôt dû (dont impôt complémentaire)	15 (4)	15 (4)	15,2 (0)

Source : KPMG (2022)

Lors du calcul du taux effectif de l'impôt en cas de recours à la déduction supplémentaire, la réduction actuelle de la base d'imposition en vertu des règles GloBE est supprimée. Alors que le numérateur reste inchangé – le nouveau cadre réglementaire ne prévoit pas d'interdiction des instruments et, par conséquent, les impôts dus, y compris les déductions (supplémentaires) accordées, sont inclus dans le calcul – le dénominateur correspond au bénéfice avant impôts de 100. Il en résulte un taux effectif de l'impôt de 11 % et, par conséquent, l'entreprise doit des **impôts complémentaires** de 4 pour atteindre le taux d'imposition minimal.

Si l'entreprise bénéficie d'un crédit d'impôt, le taux effectif de l'impôt dépend de la forme de celui-ci. S'il est conçu comme une réduction d'impôt – et donc accordé à la condition que l'entreprise soit rentable – il est exclusivement pris en compte dans le numérateur. Dans le jargon de l'OCDE, on l'appelle crédit d'impôt non qualifié. Comme pour la déduction R&D, il en résulte un taux d'imposition effectif de 11 % et l'entreprise est redevable d'impôts complémentaires.

Si le crédit d'impôt est également accordé en cas de perte et qu'il peut ainsi devenir un paiement direct (après une période de perte de quatre ans), il remplit les exigences GloBE d'un **crédit d'impôt qualifié (QRTC)** et doit être enregistré comme revenu, c'est-à-dire ajouté au bénéfice. Il en résulte également une réduction de la charge fiscale (de 16 % à 15,2 %), mais dans une bien moindre mesure, de sorte qu'aucun impôt complémentaire n'est dû dans cet exemple. Le calcul analogue est utilisé pour d'autres paiements directs (par ex. pour le subventionnement de sites de production).

Il est difficile de ne pas déduire de ces règles une préférence de la part de l'OCDE pour un type particulier de mesures d'encouragement de la R&D.⁻¹³ L'ensemble des règles semble exercer une forte influence sur la conception de l'encouragement de la R&D en Suisse. Contrairement à ce qui se passe dans les pays où les taux effectifs de l'impôt des bénéficiaires sont élevés, l'effet des déductions fiscales ou de la patent box s'estompe (presque) complètement en Suisse, selon le canton. Ils pèsent plus lourd dans le calcul de la charge fiscale effective que le crédit d'impôt qualifié (QRTC) et sont compensés en conséquence par l'impôt complémentaire. Certes, les règles GloBE n'interdisent aucun instrument spécifique d'encouragement de la R&D. Mais elles constituent une forte distorsion de la marge de manœuvre en ce qui concerne le choix de l'instrument.

3.2 _ Réticence à étendre les aides à la R&D

La pression politique en faveur de l'introduction de crédits d'impôt qualifiés devrait bientôt augmenter. La Suisse devrait-elle à l'avenir encourager la R&D en allant au-delà d'une réduction du bénéfice imposable? Il serait ainsi possible – en cas de perte sur plusieurs années ou si le bénéfice est inférieur au crédit d'impôt – de verser le montant excédentaire à une entreprise.

Le QRTC aurait l'avantage d'être plus proche des mesures fiscales d'encouragement de la R&D, telles que la déduction supplémentaire pour la R&D ou les crédits d'impôt (non qualifiés), que des subventions directes de l'Etat liées à des projets. Les premières présentent un certain nombre d'avantages par rapport aux secondes. Tout d'abord, l'Etat ne se prononce pas sur les chances de succès de l'activité d'innovation. Si le crédit d'impôt est attribué à toutes les entreprises actives dans la R&D selon les critères habituels⁻¹⁴, il serait donc beaucoup plus difficile d'associer les objectifs politiques à la promotion de la R&D. En outre, les crédits d'impôt sont moins bureaucratiques et permettent une plus grande sécurité de planification pour les entreprises.

Cela ne signifie pas que l'encouragement fiscal de la R&D soit fondamentalement judicieux. En effet, d'un point de vue théorique, il n'est pas possible de répondre clairement à la question de savoir si le niveau d'activités R&D fourni par le secteur privé est trop important ou au contraire trop faible pour l'ensemble de l'économie (voir encadré 7). Cependant, même parmi les économistes, l'opinion selon laquelle les entreprises ne tiennent pas suffisamment compte des effets positifs (appelés Knowledge Spillovers) des nouvelles connaissances générées dans leurs départements de recherche sur d'autres entreprises et sur la société dans son ensemble s'est largement imposée.

13 Aujourd'hui, les représentants de l'OCDE reconnaissent même ouvertement que leur organisation ne dispose d'aucun mandat dans le domaine des subventions (Herzfeld 2022).

14 Dans la plupart des pays, la définition de la R&D suit les principes du manuel de Frascati de l'OCDE.

Il existe aujourd'hui de plus en plus de preuves étayées montrant que les aides fiscales peuvent accroître les activités de R&D des entreprises (voir Guceri et Liu 2019 sur le crédit d'impôt britannique). Toutefois, ces recherches récentes montrent également qu'une partie des investissements supplémentaires est due à la conversion abusive d'autres dépenses en dépenses de R&D (Chen et al. 2021). En outre, peu d'études examinent l'effet sur la performance d'innovation, c'est-à-dire si les crédits d'impôt entraînent non seulement une augmentation des dépenses d'investissement, mais aussi une augmentation de l'«output», notamment sous forme de brevets. La prudence est toutefois de mise dans l'interprétation des résultats, car il s'agit toujours d'études spécifiques à chaque pays, dont les résultats ne peuvent pas être transposés tels quels à d'autres contextes.

Encadré 7

Dépenses de R&D être trop élevées ou trop faibles du point de vue global

Les interventions sur le marché devraient soit annuler une externalité négative, soit produire une externalité positive. Lorsqu'il s'agit de justifier le soutien de l'Etat aux activités de R&D, ces dernières sont au centre des préoccupations sous la formes de «diffusion des connaissances» («Knowledge Spillovers»). Les entreprises qui font de la recherche ne sont pas les seules à profiter de leurs propres efforts d'innovation, mais la société dans son ensemble en bénéficie également. Lorsqu'elles décident de l'ampleur de leurs propres activités de recherche, les entreprises ne tiennent pas ou pas suffisamment compte de cet effet.

Le soutien à la R&D peut également aider les entreprises qui ne réalisent pas de projets de R&D parce qu'elles ne disposent pas du financement nécessaire. Le problème n'est pas rare (Hall et al. 2016): les bailleurs de fonds externes peuvent difficilement évaluer les chances de succès des projets R&D. Et les garanties ne sont généralement pas disponibles, car les résultats de la R&D ne servent pas de garantie pour le crédit. Soit les intérêts augmentent, soit le financement échoue complètement.

En revanche, les dépenses de R&D peuvent être trop élevées si les «retombées sur le marché des produits» sont excessives (Bloom et al. 2019). L'idée centrale est que les incitations privées peuvent conduire à un surinvestissement en R&D préjudiciable à l'activité, car les entreprises innovantes peuvent voler des parts de marché à d'autres entreprises sans nécessairement générer de bénéfices sociaux. Prenons l'exemple du secteur pharmaceutique, où les entreprises sont tentées d'investir massivement dans la R&D afin de contester la part de marché des entreprises concurrentes. Si la découverte thérapeutique n'est pas au rendez-vous, cette dynamique génère en premier lieu des bénéfices privés massifs pour les actionnaires.

Manque de transparence en matière d'allègements fiscaux

En Suisse, ce n'est qu'à partir de 2023 que l'on disposera de données fiables sur une partie des mesures fiscales d'encouragement de la R&D introduites en 2020 (Bundesrat 2020). Selon une simulation du Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF de Zurich (KOF), il ne faut pas trop attendre de ces instruments (König et al. 2022). Ainsi, les mesures d'encouragement de la R&D exercent une influence largement négligeable sur la croissance de la pro-

ductivité et donc sur la compétitivité. Il existe d'autres raisons d'être sceptique. Les mesures fiscales d'encouragement de la R&D existantes sont déjà en conflit avec le manque de transparence dans le domaine des subventions en Suisse. Certes, la Confédération dispose d'une base de données correspondantes pour les aides directes, mais au niveau des cantons, le public navigue «à vue» (Rutz 2022). Il n'existe aucune information permettant d'estimer l'ampleur des recettes fiscales perdues en raison de la déduction supplémentaire et de la **patent box**. Dans ces conditions, la problématique ne serait désamorcée par le QRTC que dans la mesure où des remboursements interviendraient en raison de pertes ou de dettes fiscales minimales, puisque ces paiements directs devraient être représentés dans les comptes de l'Etat.

Dans ce contexte, l'instauration de la transparence sur les allègements fiscaux accordés est une condition préalable à l'élargissement des instruments de promotion de la R&D. En effet, la capacité de remboursement du QRTC va clairement au-delà des réglementations existantes telles que le report des pertes, qui permet, au niveau fédéral et cantonal, de compenser les pertes jusqu'à sept ans. Ce n'est qu'ainsi que l'éventuelle promesse d'une mise en œuvre neutre sur le plan budgétaire, c'est-à-dire le remboursement des recettes de **l'impôt complémentaire** sous forme d'incitations fiscales en matière de R&D, pourra également être vérifiée (politiquement).

Instruments de soutien à la R&D aux effets variables dans la pratique

En outre, il est possible que l'introduction de crédits d'impôt qualifiés soit moins intéressante dans la pratique que la déduction R&D ne l'était. La raison pourrait en être **la déduction fondée sur la substance** pertinente pour la Suisse (voir Bundesrat 2022b, chap. 5.2.1). Celle-ci réduit l'impôt complémentaire pour les entreprises ayant des activités de substance imputables. Leur charge fiscale peut ainsi tomber en dessous du seuil de 15 %.

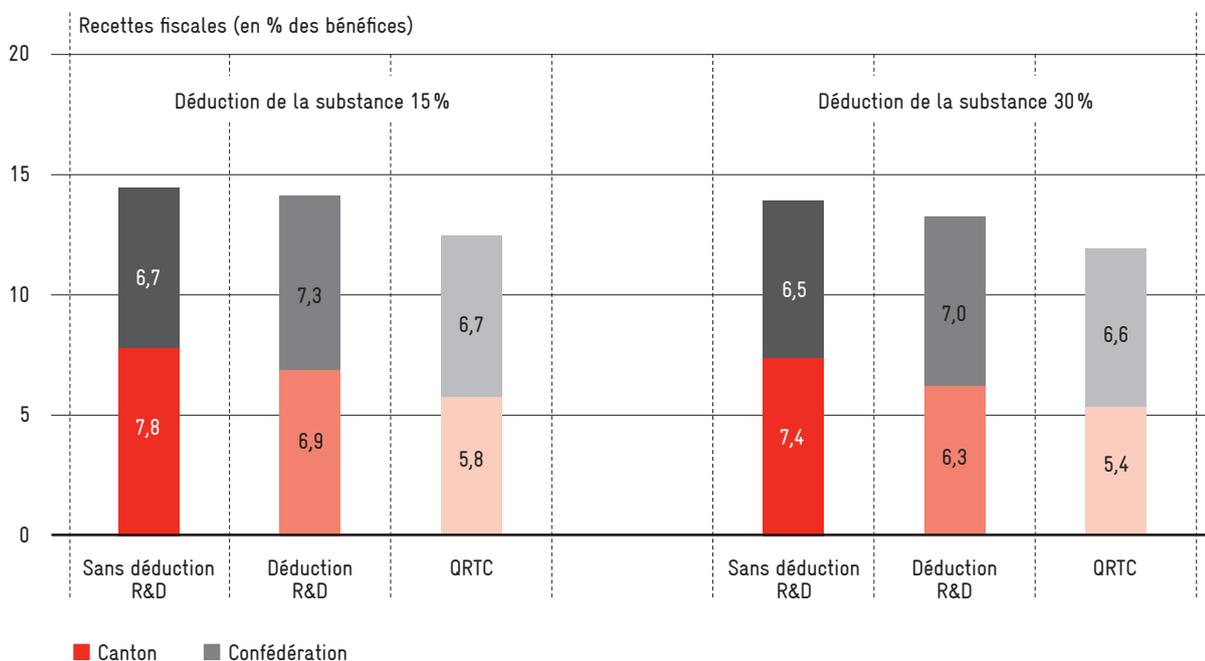
Ce régime est tout à fait conforme aux objectifs du **pilier 2**. Il offre essentiellement une allocation pour les coûts de la main d'œuvre et les investissements en immobilisations corporelles aux pays où les entreprises comptent un grand nombre de ces activités et actifs. En même temps, il désavantage les entreprises qui génèrent des revenus avec peu de personnel et peu d'immobilisations corporelles, comme les entreprises qui réalisent des bénéfices sur la propriété intellectuelle et les biens immatériels, ainsi que les pays qui ont bénéficié de la croissance de l'économie de la connaissance. Comme la Suisse fait plutôt partie du deuxième groupe et qu'elle abrite de nombreuses EMN très rentables, la déduction fondée sur la substance devrait être relativement faible dans notre pays.

La **figure 4** montre comment la déduction fondée sur la substance, la déduction supplémentaire de R&D et le crédit d'impôt qualifié influencent les recettes fiscales. Comme l'exemple de l'encadré 6, les calculs se basent sur l'exemple d'une entreprise active dans la R&D qui peut faire valoir une déduction supplémentaire ou bénéficier d'un QRTC équivalent. La somme des recettes de la Confédération et des cantons correspond alors à la charge fiscale de l'entreprise.

Figure 4

Comment les incitations à la R&D et la déduction de la substance influencent les recettes fiscales

Pour les cantons, le crédit d'impôt qualifié (QRTC) est plus rentable que la déduction R&D. Il permet de réduire la charge fiscale des entreprises. Mais si une entreprise profite d'une déduction de la substance, la charge fiscale est plus faible en cas de recours à la déduction R&D.



Remarque: Les calculs sont basés sur un exemple de KPMG (2022, p.12 et suivantes), dans lequel la charge fiscale est calculée pour une entreprise dont le bénéfice avant impôts est de 100. Les immobilisations corporelles s'élèvent à 300, les charges de personnel à 120, dont 80 sont qualifiées pour la déduction supplémentaire de R&D. Le taux d'imposition légal (effectif) présumé est de 13% (11,5%) et la part fédérale de l'impôt complémentaire est de 25%.

Source: propres calculs basés sur KPMG (2022)

Avec une déduction fondée sur la substance de 15 %, réaliste pour la Suisse, les recettes fiscales de l'Etat sont réduites de jusqu'à 2,5 points de pourcentage. Dans le cas d'une déduction fondée sur la substance deux fois plus élevée, cela représente jusqu'à 3 points de pourcentage par rapport au taux d'imposition minimal. Les différences entre la déduction supplémentaire de R&D et le QRTC sont plus intéressantes. Si une entreprise a des activités de substance et a droit à un soutien de l'Etat pour ses activités de R&D, elle devrait avoir une légère préférence pour la déduction supplémentaire, car la charge fiscale est ainsi plus faible. Pour les cantons, le QRTC est toutefois plus rentable, car il augmente le taux effectif de l'impôt et réduit ainsi l'impôt complémentaire, dont 25 % des recettes sont versées à la Confédération.

En choisissant entre les instruments d'incitation à la R&D, les cantons doivent donc évaluer l'importance du potentiel de déduction fondée sur la substance et l'importance des entreprises concernées pour leur propre site. La part de la Confédération fausse en outre cet arbitrage déjà difficile en soi, car elle rend la déduction supplémentaire moins attrayante qu'elle ne l'est en réalité.

Les nouveaux instruments d'encouragement exigent de la transparence

L'extension de l'encouragement fiscal des activités de R&D est l'une des mesures les plus souvent citées lorsqu'il s'agit de compenser les inconvénients liés à l'impôt minimal. Avec le nouveau cadre réglementaire, l'OCDE n'interdit certes pas d'instrument d'encouragement spécifique, mais elle favorise un type de crédit d'impôt particulier, inconnu en Suisse. Ce crédit d'impôt dit qualifié (QRTC) prévoit le remboursement du crédit d'impôt en espèces en cas d'échec économique. Dans la balance entre les instruments, le QRTC devrait être plus intéressant particulièrement pour les cantons ayant un taux d'imposition effectif inférieur à 15% par rapport à la déduction supplémentaire de R&D, même si cette dernière conserve un certain effet.

Mais avant d'introduire le QRTC, les cantons devraient d'abord veiller à une plus grande transparence dans le domaine des allègements fiscaux. Notamment pour que le public puisse vérifier les éventuelles promesses d'une mise en œuvre neutre sur le plan budgétaire. Au vu de la place performante de la Suisse en tant que pôle de recherche et d'innovation depuis longtemps, il n'y a guère d'arguments pour modifier l'utilisation prudente des incitations fiscales à la R&D.

4. Conclusion: les Dos et Don'ts en politique fiscale et pour la place économique

La Suisse est aux portes d'une nouvelle réforme de l'imposition des entreprises, la quatrième au cours des 25 dernières années. Tout comme l'abolition des **sociétés à statut** dans le cadre du projet de RFFA en 2019, la réforme à venir est le produit d'une décennie d'harmonisation progressive de la politique fiscale internationale. Si, dans les années 2010, on disait encore à la Suisse ce qui n'était plus toléré au niveau international, notamment **l'imposition privilégiée** des bénéfices réalisés à l'étranger, l'OCDE dicte désormais la manière dont les multinationales dont le chiffre d'affaires dépasse les 750 millions d'euros doivent être imposées. La nouvelle limite inférieure de 15 % (**pilier 2**) introduite pour éliminer la concurrence fiscale, garantie par une base d'imposition harmonisée, reflète la conception selon laquelle l'impôt sur les sociétés concerne en premier lieu la répartition des bénéfices coulant à flots. Dans le consensus d'intérêts politiques des grands pays à fiscalité élevée, on oublie que peu d'impôts ont un effet de distorsion aussi important que l'impôt sur le bénéfice des entreprises et que les impôts bas favorisent la croissance, les investissements et l'innovation. Même si le pilier de la réforme qui prévoit une redistribution des recettes fiscales aux Etats de marché (**pilier 1**) devait échouer, le bouleversement constituerait néanmoins une jungle réglementaire dont les coûts dépasseraient les bénéfices.

Certes, chaque pays est libre d'adhérer au nouveau régime fiscal. Mais cette liberté n'existe qu'en théorie. Si la Suisse restait à l'écart, cela engendrerait de graves conséquences pour la place économique, car d'autres Etats obtiendraient le droit d'imposer une partie des bénéfices réalisés par les groupes dans notre pays. Il en résulterait des problèmes de délimitation fiscale, une insécurité juridique et un recul de l'assiette fiscale d'une ampleur potentiellement inédite. De plus, la promotion de l'image de la Suisse de ces dernières années, montrant une grande volonté de coopération dans le domaine fiscal, serait réduite à néant.

Malgré les marges de manœuvre réduites en ce qui concerne l'imposition future des multinationales, la mise en œuvre revêt une grande importance au vu des incertitudes entourant le projet de réforme. En accord avec les propositions de mise en œuvre de l'OCDE, le Conseil fédéral propose l'introduction d'un **impôt complémentaire** qui permettra de prélever la différence entre le taux d'imposition minimal de 15 % et le taux d'imposition cantonal effectif. En raison de la nouvelle base de calcul, cet impôt permettra également aux cantons dont le taux d'imposition effectif est actuellement supérieur à 15 % de percevoir des recettes.

Cette constellation et un calcul optimiste du Conseil fédéral (2022a) concernant les conséquences financières ont nourri de grandes attentes en ma-

tière de recettes supplémentaires. Les effets sur les bénéfices imposés des entreprises sont restés lettre morte. Comme le montre cette analyse, des adaptations modérées du comportement des groupes concernés sont probables. Les recettes supplémentaires sont par conséquent surestimées.

Là où de nouvelles recettes se profilent, la lutte pour la répartition n'est jamais loin. Comme les attentes optimistes sont aussi à l'origine des revendications concernant la part fédérale de l'impôt complémentaire, il serait préférable d'y renoncer et de laisser aux cantons l'intégralité des recettes de l'impôt complémentaire. Déjà avec la part fédérale proposée de 25 %, l'impôt minimum peut rapidement causer des pertes aux cantons. Outre les aspects financiers, le fait qu'il existe déjà un système de péréquation financière finement équilibré pour la redistribution entre la Confédération et les cantons plaide notamment contre une part fédérale.

Don't Il faut renoncer à la part fédérale de l'impôt complémentaire afin que la réforme n'ait pas de conséquences financières négatives pour les cantons, même en cas de baisse des bénéfices des entreprises. De plus, la Suisse dispose d'un système de péréquation financière qui fonctionne et qui réduit efficacement les disparités intercantionales.

L'extension de l'encouragement fiscal des activités de R&D est l'une des mesures les plus souvent citées lorsqu'il s'agit de compenser les inconvénients liés à l'impôt minimal. Si l'OCDE n'interdit pas d'instrument d'encouragement spécifique avec le nouveau cadre réglementaire, elle promeut un certain type de crédit d'impôt, jusqu'ici inconnu en Suisse, qui prévoit le remboursement en espèces du crédit d'impôt, accordé en cas d'échec économique. Avant d'introduire ce crédit d'impôt, les cantons devraient d'abord assurer une plus grande transparence dans le domaine des allègements fiscaux. Ce n'est qu'ainsi que les éventuelles promesses d'une mise en œuvre neutre sur le plan budgétaire - par exemple en restituant des recettes supplémentaires au moyen d'incitations fiscales à la R&D - pourront également être vérifiées. En outre, le pôle suisse de recherche et d'innovation peut se targuer d'avoir réussi jusqu'à présent à utiliser avec parcimonie les instruments de soutien à la R&D. Il n'est donc pas surprenant que les entreprises suisses soient de plus en plus nombreuses à faire appel à ces incitations.

Do En ce qui concerne les allègements fiscaux, il appartient aux cantons d'assurer la transparence avant d'introduire un nouvel instrument de soutien à la R&D tel quel le crédit d'impôt qualifié (QRTC).

Parallèlement à l'augmentation mentionnée des mesures d'encouragement de la R&D par l'impôt sur le bénéfice, l'encouragement financier direct de projets a gagné en importance. Dans les domaines considérés comme stratégiques, les pays européens ont abandonné toute réticence à accorder des

subventions directes. Début 2021, la Commission européenne a par exemple attribué 2,9 milliards d'euros à 42 entreprises pour promouvoir la production européenne de batteries, alors que 3,2 milliards d'euros avaient déjà été alloués deux ans auparavant (Schmidt 2021).⁻¹⁵ Au vu des inconvénients de la réforme fiscale pour la Suisse, on ne peut que mettre en garde contre les compensations de ce type. La décision du Conseil fédéral de juin 2022 en faveur d'un fonds d'innovation public est un exemple frappant de la tendance inquiétante à un engagement accru de l'Etat en faveur de l'innovation et de l'esprit d'entreprise, qui touche aussi la Suisse. Les programmes étatiques visant des objectifs idéologiques nobles ont toujours échoué par le passé. Une politique économique dirigiste, qui entraîne des distorsions de concurrence, utilise des ressources de manière inefficace et qui est vulnérable au lobbying est vouée à l'échec.

Don't La réforme fiscale ne doit pas inciter à mettre en place des programmes de compensation étatiques : il faut systématiquement renoncer au soutien spécifique d'entreprises, de branches ou de technologies en particulier.

Des mesures de compensation spécifiques en réaction à la réorganisation de l'imposition internationale des entreprises, allant au-delà d'un encouragement fiscal modéré de la R&D, sont regrettables. Les mesures visant à renforcer la position de la Suisse dans la concurrence entre les différentes places économiques doivent être générales et se concentrer sur les conditions-cadres pour toutes les entreprises. Au lieu de soutenir de manière ciblée certaines entreprises, branches, ou même technologies, la politique économique a pour mission d'éliminer systématiquement les obstacles.

Dans ce contexte, Avenir Suisse attire depuis longtemps l'attention sur l'élan de numérisation attendu dans l'administration (voir par ex. Schnell et al. 2018) et a également rédigé des propositions concrètes à ce sujet, comme l'introduction de la mini Sàrl numérique (Müller et Ammann 2021a). Aujourd'hui encore, on oublie que des autorités insuffisamment numérisées constituent un désavantage concurrentiel pour les entreprises, car le canal de communication entre l'Etat et les entreprises peut être fortement simplifié via la numérisation des services de base et l'automatisation des processus administratifs (Rutzer et Weder 2021). Dans notre pays, les deux parties continuent d'être privées de ces gains d'efficacité.⁻¹⁶ La numérisation de l'administration n'est toutefois pas une fin en soi, car un Etat compétent dans le domaine numérique permet d'espérer de meilleures réglementations pour l'économie basée sur les données. Celles-ci sont à leur tour une condition

15 Les entreprises émergentes ne sont pas les seules à avoir bénéficié de ces subventions. Des constructeurs automobiles bien établis en ont aussi profité.

16 Müller et Amman (2021b) fournissent un exemple de tels gains d'efficacité. Ils estiment le potentiel d'économie d'une numérisation des processus administratifs dans le domaine de la création et fermeture d'entreprises environ entre 52 et 113 millions de francs.

préalable pour générer davantage de valeur ajoutée grâce aux données et pour que la large disponibilité de données anonymisées devienne un avantage pour la place économique.

Do_ Pour corriger les déficits numériques de l'administration publique, une numérisation conséquente des services de base est nécessaire à tous les niveaux de l'Etat, afin de pouvoir faire avancer les innovations de processus.

Dans le domaine de la fiscalité, la correction des désavantages liés à la place économique est de plus en plus bloquée par la politique. Ainsi, la suppression du droit de timbre d'émission sur le capital propre a échoué en février 2022 et un référendum a été lancé contre la réforme de l'impôt anticipé. Ces deux champs d'action, qui relèvent en premier lieu de la responsabilité des cantons, semblent donc d'autant plus importants. Premièrement, compte tenu du niveau de complexité encore plus élevé, il convient d'accorder la plus grande attention à l'un des points forts traditionnels de la Suisse, à savoir la culture fiscale orientée vers le client. Deuxièmement, la charge fiscale cantonale actuelle est critiquable. Il convient en particulier de réduire les impôts qui augmentent la substance, tel que l'impôt sur les revenus du capital et l'impôt sur la fortune. Ils affaiblissent l'esprit d'entreprise et l'esprit d'innovation par des taux d'imposition marginaux confiscatoires (Salvi et Zobrist 2013). D'une manière générale, des impôts plus bas - y compris sur le revenu - sont non seulement efficaces pour promouvoir de nouvelles idées, mais surtout plus efficaces qu'une nouvelle extension des aides à la R&D s'apparentant à une subvention, déjà trop répandues au niveau international. D'autant plus que l'innovation va bien au-delà de la définition formelle de la R&D. ⁻¹⁷

Do_ Dans le domaine fiscal, ce sont surtout les cantons qui peuvent améliorer les conditions-cadres: d'une part en encourageant de manière modérée la R&D, et d'autre part en cultivant une culture fiscale orientée vers le client et en réduisant les impôts sur la fortune et le capital.

La pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans le domaine technique constitue un autre obstacle. Et la situation n'est pas près de s'améliorer. D'une part, parce que l'évolution démographique et la transformation numérique accentuent la pénurie et, d'autre part parce que la politique a rendu plus difficile l'accès à la main-d'œuvre qualifiée, en particulier celle venant de pays tiers, et qu'elle a négligé la promotion du potentiel national, notamment

17 L'effet d'impôts bas est également prouvé empiriquement : une étude récente menée aux États-Unis montre les effets négatifs d'impôts élevés sur l'innovation ainsi que sur les inventeurs eux-mêmes et les entreprises (Akcigit et al. 2022).

dans le domaine STEM, où la Suisse forme trop peu de spécialistes malgré des universités de premier plan et des études abordables. Au niveau cantonal, il existe en outre un besoin de rattrapage dans l'enseignement pré-universitaire, afin de garantir un groupe suffisamment important d'élèves développant des affinités avec le numérique et la technique. Aujourd'hui, la promotion dépend trop fortement de l'engagement de certains enseignants ou des parents et tend à n'atteindre que les élèves déjà familiarisés avec la technique.

Do_L'atténuation de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée peut être obtenue à court terme principalement en facilitant l'accès à la main-d'œuvre qualifiée des pays tiers et en introduisant l'imposition individuelle, et, à long terme, en renforçant les efforts cantonaux pour augmenter le nombre d'étudiants dans les filières STEM.

Finalement, la qualité des conditions-cadres dans une petite économie ouverte est aussi le produit d'une politique commerciale qui garantit un accès libre aux marchés internationaux. Compte tenu du vide stratégique en matière de commerce extérieur, la relation non clarifiée avec l'UE est suspendue comme une épée de Damoclès au-dessus de la place économique suisse. Les risques liés au statu quo sont d'autant plus visibles que le temps passe : pour certaines branches, le danger d'un accès plus difficile au marché intérieur européen n'est pas seulement perceptible, il est déjà ressenti. En plus de la non-reconnaissance pour les dispositifs médicaux suisses, d'autres obstacles techniques au commerce menacent le secteur de la construction des machines (Hug Alonso et al. 2022). Une politique commerciale à long terme devrait en outre anticiper les développements afin que les entreprises établies puissent bénéficier des avantages des chaînes internationales de création de valeur (Anthamatten et Dümmler 2019). Ainsi, grâce à la forte baisse des coûts de transaction (information, communication, etc.), le commerce transfrontalier des services recèle un potentiel inexploité considérable, auquel la Suisse n'est pas préparée. En comparaison internationale, le commerce des services en Suisse est limité par des obstacles élevés en matière d'emploi temporaire d'étrangers ou d'accès au marché pour les entreprises de services étrangères (OECD 2021c).

Do_Pour garantir l'accès aux marchés internationaux, essentiel pour une petite économie ouverte, la Confédération doit clarifier les relations avec l'UE et réduire les obstacles au commerce des services.

L'impôt minimum de l'OCDE va fortement bouleverser le système d'imposition international des entreprises. En conséquence, la Suisse perdra une partie de ses avantages fiscaux. Lors de la mise en œuvre du nouveau cadre réglementaire et de la compensation des désavantages dans la concurrence

entre places économiques, la Confédération et les cantons seraient bien avisés de s'orienter vers des facteurs de succès établis : il s'agit de ne pas saper le système de concurrence fédéraliste par davantage de centralisme et de redistribution, mais de renforcer sa propre position dans la concurrence entre places économiques en améliorant les conditions-cadres générales et en résistant aux mesures dirigistes en faveur d'objectifs déterminés par la politique, ou encore par certaines entreprises ou branches.

Annexe A: glossaire

Beps

Avec le projet Base-Erosion-and-Profit-Shifting, ou projet Beps, l'OCDE et le G20 ont créé un cadre pour lutter au niveau international et de manière coordonnée contre les dysfonctionnements du système d'imposition international des entreprises, en particulier le transfert de bénéfices des EMN. Le Beps a été présenté pour la première fois en octobre 2013, lorsque l'OCDE a proposé un plan d'action comprenant 15 actions. Par la suite, quatre de ces actions ont été déclarées comme normes minimales obligatoires. La phase d'émergence et de mise en œuvre qui s'est déroulée entre 2015 et 2020 est aujourd'hui appelée **Beps 1.0**. La Suisse a notamment mis en œuvre ces normes minimales dans le cadre du projet de RFFA.

Le **Beps 2.0**, en revanche, décrit le projet de réforme suivant, composé de deux piliers (voir **pilier 1** et **pilier 2**). Le premier pilier est constitué de l'action 1 du plan d'action Beps original, à savoir: relever les défis fiscaux posés par l'économie numérique, sur lequel les pays concernés n'ont pas réussi à se mettre d'accord.

Country Blending

Pour déterminer le taux effectif de l'impôt, les **règles GloBE** prévoient que les impôts et l'assiette fiscale soient additionnés à l'échelle nationale. Cela signifie qu'une multinationale doit atteindre le taux d'imposition minimal dans chaque pays, faute de quoi elle est soumise à une imposition supplémentaire.

Impôt complémentaire

Les pays dans lesquels les groupes concernés n'atteignent pas le taux minimal de 15% peuvent introduire une «Qualified Domestic Minimum Top-Up Tax». Appelé impôt complémentaire en Suisse, il sert, outre à garantir le respect des règles GloBE, à empêcher l'imposition des bénéfices réalisés dans le pays en vertu de la **RIR** et de la **RPII**. Pour le calcul de l'impôt complémentaire, voir annexe B.

Gilti

Le projet GILTI, «Global Intangible Low-Taxed Income», entré en vigueur en 2017, est l'équivalent américain et simplifié du **pilier 2**. Il vise à garantir une imposition minimale des groupes américains au niveau mondial. Une grande différence avec les règles GloBE réside dans le fait que les règles de GILTI ne procèdent pas à un mélange des pays, mais à un mélange au niveau mondial. Pour calculer le taux effectif d'impôt, on additionne donc tous les impôts sur les bénéfices ainsi que les bénéfices d'entreprises dus en dehors des Etats-Unis.

Global Anti-Base Erosion (GloBE)

Les règles **GloBE** visent à garantir que les groupes concernés paient l'impôt minimal. Elles déterminent le cercle des entreprises concernées, le calcul du taux effectif d'impôt, de **l'impôt complémentaire**, ainsi que le pays qui, en cas d'impôt trop bas, peut imposer l'entreprise en plus.

Cadre inclusif

Le Cadre inclusif sur le Beps a été créé en 2016 par l'OCDE et le G20 pour mettre en œuvre et développer les règles du Beps. A ce jour, 141 pays ont adhéré au cadre, qui ne se limite toutefois pas seulement au pays membres de l'OCDE et du G20.

La règle d'inclusion du revenu (RIR)

Si un groupe concerné n'est pas imposé à 15 % dans un Etat et que celui-ci ne connaît pas d'impôt complémentaire au niveau national, la RIR entre en jeu. Elle transfère les droits d'imposition à l'Etat d'origine de la société mère. Si cet Etat n'a pas mis en œuvre la RIR, les droits d'imposition sont transférés via la RIR à l'Etat dans lequel se trouve le siège de la deuxième société intermédiaire la plus importante. L'ordre de priorité est défini en détail dans les modèles de règles de l'OCDE. Si aucun de ces pays n'a mis en œuvre la RIR, les droits d'imposition sont répartis par la RPII.

Sociétés imposées de manière ordinaire

Jusqu'à fin 2019, les sociétés imposées de façon ordinaire étaient celles qui, contrairement aux **sociétés à statut**, étaient soumises aux taux d'imposition cantonaux normaux sur les bénéfices. Depuis la mise en œuvre du projet RFFA, cette distinction n'existe plus.

Patent box

La patent box permet d'imposer à un taux réduit les bénéfices provenant de brevets ou de droits comparables. La Suisse a introduit la patent box en 2020 dans le cadre du projet RFFA. Outre les brevets, d'autres droits de propriété intellectuelle enregistrés sont éligibles à la patent box, mais pas les logiciels ou les inventions non brevetées, comme cela serait possible selon les normes de l'OCDE.

Sociétés bénéficiant d'un taux privilégié

Voir sociétés à statut.

Crédit d'impôt remboursable qualifié (QRTC)

Pour qu'un crédit soit considéré comme éligible en vertu des règles GloBE, il doit être remboursé en espèces au plus tard quatre ans après son octroi, si l'entreprise de R&D n'a pas réalisé de bénéfices ou si le montant de l'impôt dû est inférieur à celui du crédit. Les autres incitations fiscales à la R&D, telles que les crédits d'impôt accordés uniquement en cas de bénéfices ou

les déductions supplémentaires, sont considérées comme non admissibles. En raison du caractère remboursable de ce crédit, l'OCDE classe le QRTC dans la catégorie des subventions et non des réductions d'impôt. Cette distinction exerce une influence directe sur le taux d'imposition effectif, car les subventions entrent dans la base de calcul en tant que revenu (voir encadré 6).

Pilier 1: Imposition dans les Etats de marché

Le **pilier 1** est une redistribution des recettes fiscales vers les Etats de marché. Elle concerne les EMN dont le chiffre d'affaires annuel dépasse 20 milliards d'euros et dont la marge bénéficiaire est supérieure à 10 %. Dans les Etats de marché où une entreprise réalise un chiffre d'affaires d'au moins 1 million d'euros (seuils plus bas pour les plus petits pays), 25 % des bénéfices qui dépassent la marge bénéficiaire de 10 % doivent être répartis en vue de leur imposition. Les Etats dans lesquels ces bénéfices ont été précédemment imposés doivent accorder un allègement fiscal correspondant afin d'éviter la double imposition. Une procédure spéciale de prévention des litiges doit assurer la sécurité juridique. La nouvelle répartition des droits d'imposition constitue donc une rupture avec l'ancien système, qui prévoyait une imposition principalement à l'origine des revenus, c'est-à-dire là où le développement, la production et la commercialisation avaient lieu. La complexité du régime du **pilier 1** et la charge qu'il représente pour les entreprises sont toutefois prévisibles. La mise en œuvre du pilier 1 nécessite une convention multilatérale dont la signature a été repoussée à 2023. Il n'est aujourd'hui pas sûr que cela aboutira.

Pilier 2: Taux d'imposition minimal

Le **pilier 2** introduit une imposition minimale de 15 % sur les entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 750 millions d'euros, que chaque Etat doit appliquer. Afin de déterminer le taux d'imposition effectif selon les mêmes règles dans le monde entier, la base d'imposition est également réglementée de manière uniforme. Les **règles GloBE** ne sont certes pas juridiquement contraignantes, mais elles garantissent que l'imposition minimale soit respectée dans tous les cas, en prévoyant une hiérarchie claire des droits d'imposition, en commençant par **l'impôt complémentaire** national. La **RIR** et la **RPII** interviennent à titre subsidiaire.

Déduction fondée sur la substance

La déduction fondée sur la substance offre un allègement fiscal aux groupes concernés ayant une activité économique substantielle dans un pays. Elle n'est toutefois appliquée que pour le calcul de l'impôt complémentaire (excess profit) (voir annexe 2). Lors du calcul du taux effectif de l'impôt, ces activités ne peuvent pas être déduites de la base imposable. Lors du calcul de **l'impôt complémentaire**, les entreprises peuvent déduire 5 % des frais de personnel nationaux (payroll carve-out) et 5 % de la valeur comptable des actifs corporels nationaux (tangible asset carve-out) en tant que **déduction**

fondée sur la substance de la base imposable. Sont considérés comme frais de personnel non seulement les salaires, mais aussi les cotisations de sécurité sociale et l'impôt à la source des salaires. Les actifs corporels comprennent notamment les biens immobiliers, les installations et leur équipement, à moins qu'ils ne soient détenus à des fins d'investissement ou de location. La **déduction fondée sur la substance** est introduite par étapes, de 10 % (frais de personnel) et 8 % (actifs corporels) au départ, pour atteindre 5 % dans les deux cas en 2033.

Sociétés à statut

Avant 2020, les **sociétés à statut** (holdings, sociétés de domicile et sociétés mixtes dont la plupart des activités étaient orientées vers l'étranger) bénéficiaient d'un traitement privilégié, c'est-à-dire d'une imposition réduite, voire nulle, de la part des cantons. La logique était que ces sociétés utilisent moins l'infrastructure suisse par rapport aux bénéfices élevés qu'elles réalisent. Or, le caractère international rend les **sociétés à statut** incomparablement plus mobiles que les entreprises suisses **imposées de manière ordinaire**. Dans le cadre de la mise en œuvre des mesures **Beps 1.0**, l'imposition privilégiée a été supprimée.

Règle relative aux paiements insuffisamment imposés (RPII)

Si une **RIR** ne peut être appliquée en cas d'imposition insuffisante liée à l'impôt minimal (**pilier 2**), la **RPII** permet aux Etats ayant des filiales de refuser des déductions ou de prélever des impôts supplémentaires.

Annexe B: calcul de l'impôt complémentaire

La Suisse respecte le nouveau cadre réglementaire pour le calcul de l'impôt complémentaire. Pour des explications détaillées sur le calcul, voir Bundesrat (2022b) et KPMG (2022).

Le montant de l'impôt complémentaire dû peut être déterminé comme suit :

Taux effectif de l'impôt (TEI) : pour le déterminer, les impôts couverts (principalement les impôts sur le bénéfice et le capital) sont divisés par l'assiette fiscale (calculée selon les règles de l'OCDE). Pour ce faire, toutes les unités d'une entreprise sont considérées ensemble à l'échelle nationale (**country blending**).

$$\text{TEI} = \frac{\text{impôts couverts}}{\text{base d'imposition}}$$

Impôt complémentaire : si le TEI est inférieur à 15 %, la différence entre les deux chiffres est prélevée à titre d'impôt complémentaire. Ce dernier est multiplié par ce que l'on appelle le «bénéfice excédentaire».

$$\text{Taux de l'impôt complémentaire} = 15\% - \text{TEI}$$

$$\text{Impôt complémentaire} = \text{taux de l'impôt complémentaire} \times \text{bénéfice excédentaire}$$

Bénéfice excédentaire : il s'agit de la base de calcul de l'impôt diminuée d'une **déduction potentielle fondée sur la substance**.

$$\text{Bénéfice excédentaire} = \text{base de calcul de l'impôt} - \text{déduction fondée sur la substance}$$

Bibliographie

- Akcigit, Ufuk; Grigsby, John; Nicholas, Tom und Stantcheva, Stefanie (2022): Taxation and Innovation in the Twentieth Century. In: *The Quarterly Journal of Economics* 137(1), p. 329–385.
- Anthamatten, Jennifer und Dümmler, Patrick (2019): Wandel im Handel. *Avenir Suisse*. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/handel-im-wandel/>. Consulté le: 02.08.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021a): Anzahl Unternehmen und Beschäftigte von Unternehmensgruppen nach Art der Gruppe, Sitzland und Branchen (aggregiert nach Abschnitten). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/industrie-dienstleistungen/stage.assetdetail.20404508.html>. Consulté le: 15.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021b): Anzahl Unternehmen, Arbeitsstätten und Beschäftigte von Unternehmensgruppen nach Art der Gruppe, Grossregion und Kanton. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.20404521.html>. Consulté le: 28.07.2022.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2021c): Institutionelle Einheiten und Beschäftigte nach Kanton und Wirtschaftsabteilung. https://www.bfs.admin.ch/asset/de/px-x-0602010000_106. Consulté le: 15.07.2022.
- Bloom, Nicholas; Van Reenen, John und Williams, Heidi (2019): A Toolkit of Policies to Promote Innovation. In: *Journal of Economic Perspectives*, 33(3), p. 163–184.
- Bundesrat (2018): Botschaft zur Genehmigung des multilateralen Übereinkommens zur Umsetzung steuerabkommensbezogener Massnahmen zur Verhinderung der Gewinnverkürzung und Gewinnverlagerung. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/53338.pdf>. Consulté le: 26.07.2022.
- Bundesrat (2020): Stellungnahme zur Motion 20.3892: Monitoring für die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20203892>. Consulté le: 27.07.2022.
- Bundesrat (2022a): Erläuternder Bericht zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft) vom 11. März 2022. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_5/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_5-de-pdf-a.pdf. Consulté le: 15.07.2022.
- Bundesrat (2022b): Botschaft zum Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zur Besteuerung der digitalen Wirtschaft). <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/72169.pdf>. Consulté le: 15.07.2022.
- Chen, Zhao; Zhikuo Liu; Suárez Serrato, Juan Carlos und Yi Xu, Daniel (2021): Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China. In: *American Economic Review*, 111(7), p. 2065–2100.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2018): Dynamische Schätzung der Einnahmeeffekte der Steuervorlage 17. Bern: März 2018.
- ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2022): Bemessungsgrundlage und Einnahmen Gewinnsteuer. Unveröffentlichte Rohdaten.
- FDK, Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (2022): Bundesbeschluss über eine besondere Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (Umsetzung des OECD/G20-Projekts zu Besteuerung der digitalen Wirtschaft). Vernehmlassungsstellungnahme. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf. Consulté le: 15.07.2022.
- Fuest, Clemens und Sultan, Samina (2019): How will Brexit affect tax competition and tax harmonization? The role of discriminatory taxation. In: *National Tax Journal*, 72(1).
- Guceri, Irene und Liu, Li (2019): Effectiveness of Fiscal Incentives for R&D: Quasi-experimental Evidence. In: *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), p. 266–291.
- Hall, Bronwyn H.; Moncada-Paternò-Castello, Pietro; Montresor, Sandro und Vezzani, Antonio (2016): Financing constraints, R&D investments and innovative performances: new empirical evidence at the firm level for Europe. *Economics of Innovation and New Technology*, 25(3), p. 183–196.
- Herzfeld, Mindy (2022): Tax Credits and Incentives Under A Global Minimum Tax Regime. In: *Tax Notes International*, 106, p. 1605–1609.

- Hug Alonso, Theresa; Grünenfelder, Peter und Dümmler, Patrick (2022): Erosionsmonitor #3. Report zum Stand des bilateralen Verhältnisses Schweiz – EU: Schwerpunkt Nordwestschweiz. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/erosionsmonitor-juni-22-verhaeltnis-schweiz-eu-schwerpunkt-nordwestschweiz/>. Consulté le : 15.07.2022.
- IFF-HSG, Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (2022): Stellungnahme zur Vernehmlassung zur Umsetzung der OECD/G20-Mindestbesteuerung vom 20. April. https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/6/cons_1/doc_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-6-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf. Consulté le : 15.07.2022.
- Klemm, Alexander und Liu, Li (2021): The Impact of Profit Shifting on Economic Activity and Tax Competition. In: Mooij, Ruud A. d.; Klemm, Alexander und Perry, Victoria J. (Hrsg.): Corporate Income Taxes Under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- König, Michael D.; Spescha, Andrin; Wörter, Martin und Dobbelaere, Sabien (2022): What Makes Firms Stop Doing R&D in Switzerland?. KOF Studies, 169. Zürich: April 2022.
- KPMG (2021): Steuerliche Förderung von F&E in der Schweiz. Wettbewerbsfähigkeit der steuerlichen F&E-Investitionsförderung in der Schweiz. Zürich: November 2021.
- KPMG (2022): Steuerliche Förderung von F&E in ausgewählten Ländern im Lichte der OECD Steuerreform. Zusatzstudie zur Studie «Wettbewerbsfähigkeit der steuerlichen F&E-Investitionsförderung in der Schweiz». Zürich: Juni 2022. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/dienstleistungen/publikationen/publikationsdatenbank/steuerliche-foerderung-f-e-2.html>. Consulté le : 15.07.2022.
- Morriss, Andrew P. und Moberg, Lotta (2012): Cartelizing Taxes: Understanding the OECD's Campaign against Harmful Tax Competition. In: Columbia Journal of Tax Law, 4(1), p. 1–64. <https://scholarship.law.tamu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=facscholar>. Consulté le : 15.07.2022.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2021a): Eine «digitale Mini-GmbH» für die Schweiz: Wie mit einer neuen Rechtsform die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung vorangetrieben und das Leben von Schweizer Firmen erleichtert werden kann. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/eine-digitale-mini-gmbh-fuer-die-schweiz/>. Consulté le : 02.08.2022.
- Müller, Jürg und Ammann, Basil (2021b): Über den Lebenszyklus von Firmen: Welche Konsequenzen sich aus der Unternehmensdemografie für die Wirtschaftspolitik ergeben. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/lebenszyklus-von-firmen/>. Consulté le : 02.08.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth. In: OECD Tax Policy Studies, 20. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/tax-policy-reform-and-economic-growth-9789264091085-en.htm>. Consulté le : 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Herausforderungen für die Besteuerung der digitalen Wirtschaft. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/herausforderungen-fur-die-besteuerung-der-digitalen-wirtschaft_9789264237100-de. Consulté le : 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021a): Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>. Consulté le : 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021b): R&D tax incentives database, 2021 edition. <https://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats-database.pdf>. Consulté le : 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2021c): Services Trade Restrictiveness Index. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=STRI>. Consulté le : 15.07.2022.
- OECD, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2022a): International tax reform: Multilateral Convention to implement Pillar One on track for delivery by mid-2023. <https://www.oecd.org/tax/beps/international-tax-reform-multilateral-convention-to-implement-pillar-one-on-track-for-delivery-by-mid-2023.htm>. Consulté le : 15.07.2022.
- Rutz, Samuel (2022): Die Schweiz – das Land der Subventionen. Braucht die Schweiz eine Subventionsbremse? Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/die-schweiz-das-land-der-subventionen/>. Consulté le : 15.07.2022.
- Rutzer, Christian und Weder, Rolf (2021): De-Industrialisierung der Schweiz? Fakten, Gründe und Strategien im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Salvi, Marco und Müller, Valérie (2020): Frauenfeindliche Familienbesteuerung: Welche Steuermodelle die Beschäftigung der Frauen fördern. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/frauenfeindliche-familienbesteuerung/>. Consulté le : 04.08.2022.

- Salvi, Marco und Zobrist, Luc (2013): *Zwischen Last und Leistung. Ein Steuerkompass für die Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse und Verlag neue Zürcher Zeitung.
- Schatan, Roberto (2021): Difficulties in Determining and Enforcing Source-Based Taxes. In: Mooij, Ruud A. d.; Klemm, Alexander und Perry, Victoria J. (Hrsg.): *Corporate Income Taxes Under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Schmidheiny, Kurt (2022): Mandat zur Überprüfung der ESTV-Schätzungen zur G20/OECD-Reform der Unternehmensbesteuerung. Riehen: Februar 2022.
- Schmidt, Herbie (2021): NZZ, Neue Zürcher Zeitung. Aufbruch zur Batterie-Bastion Europa. 29.01.2021. <https://www.nzz.ch/mobilitaet/eu-foerderpaket-fuer-europas-batteriesparte-wer-macht-was-ld.1599083?reduced=true>. Consulté le: 02.08.2022.
- Schnell, Fabian; Ammann, Matthias; Grünenfelder Peter; Engels, Barbara und Wallner, Clemens (2018): *Max Weber in der Digitalisierungsfalle? E-Government in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Zürich: Avenir Suisse. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/max-weber-in-der-digitalisierungsfalle/>. Consulté le: 02.08.2022.
- Soguel, Dominique (2021): Swissinfo. Switzerland backs landmark OECD corporate tax agreement. 01.07.2021. <https://www.swissinfo.ch/eng/switzerland-backs-landmark-oecd-corporate-tax-agreement/46752590>. Consulté le: 15.07.2022.
- Weber, Dennis und Steenbergen, Jorn (2022): Enhanced cooperation: EU Implementation of Pillar 2 without unanimity. *Kluwer International Tax Blog*, 07. Juni. <http://kluwertaxblog.com/2022/06/07/enhanced-cooperation-eu-implementation-of-pillar-2-without-unanimity/>. Consulté le: 15.07.2022.
- Weissbrodt, Jan und Kapalle, Urs (2022): OECD Pillar 1 und 2 – Auswirkungen auf die Finanzbranche. In: *Expert Focus*, (4), p. 142–146.